



TRIBUNAL DE CUENTAS

Resolución *SENTENCIA*

Número/Año *3/2026*

Dictada por *DEPARTAMENTO SEGUNDO DE ENJUICIAMIENTO*

Título *Sentencia nº 3 del año 2026*

Fecha de Resolución *13/05/2026*

Ponente/s *EXCMA. SRA. DOÑA ELENA HERNÁEZ SALGUERO*

Situación actual *NO FIRME*

Asunto:

En el procedimiento de reintegro por alcance núm. B137/2016.1, Comunidades Autónomas (Consejería de Empleo- Ayudas sociolaborales a la prejubilación- "GRUPO DHUL, S.L."), Andalucía



TRIBUNAL DE CUENTAS

SENTENCIA NÚM. 3/2026

En Madrid, a fecha de la firma electrónica.

En el Procedimiento de Reintegro por Alcance número B-137/16-01, Comunidades Autónomas (Consejería de Empleo- Ayudas sociolaborales a la prejubilación- "GRUPO DHUL, S.L."), Andalucía, en el que han intervenido como demandantes la Junta de Andalucía, representada por la Letrada de la Junta de Andalucía, y el Ministerio Fiscal; y, como demandados, la Administración Concursal de Grupo Dhul, S.L., en concurso y liquidación, representada y defendida por los Letrados don F. y don F.; don F., representado por la Procuradora de los Tribunales doña M. y defendido por el Letrado don J.; doña M. y doña M. (herederas de don F.), representadas y defendidas por el Letrado don P.; don J., representado y defendido por el Letrado don J.; don C. y doña M., representados por la Procuradora de los Tribunales doña R. y defendidos por el Letrado don J.; doña F., representada y defendida por la Letrada doña A.; y don J., representado y defendido por el Letrado don J.; se pronuncia la presente sentencia, de conformidad con los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 6 de mayo de 2011, fueron turnadas a este Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento las Diligencias Preliminares n.º B-112/11, abiertas como consecuencia de la acción pública ejercitada por la representación procesal de don A., en la que se ponía de manifiesto la existencia de presuntas irregularidades en la aplicación y justificación de los fondos públicos destinados a subvenciones o ayudas gestionadas por la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía.

Con fecha 24 de junio de 2011, el entonces Excmo. Sr. Consejero de Cuentas del Departamento Segundo de Enjuiciamiento dictó Auto por el que dispuso elevar las actuaciones a la Sección de Enjuiciamiento para que por ésta se propusiera a la Comisión de Gobierno el nombramiento de un Delegado Instructor, en relación con las citadas presuntas irregularidades.

Posteriormente, tras haberse recibido en el Tribunal de Cuentas el "Informe de Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, 2001-2010", de fecha 18 de octubre de 2012, y haberse conferido diferentes trámites de audiencia a los interesados (actor público, Junta de Andalucía y Ministerio Fiscal), la entonces Excmo. Sra. Consejera de Cuentas del Departamento Segundo de Enjuiciamiento, a propuesta de la Delegada Instructora y a la vista de las alegaciones efectuadas por las partes comparecientes en las actuaciones previas, procedió a dictar Auto de fecha 30 de mayo de 2013, por el que decretó el desglose de las Diligencias Preliminares n.º B-112/11 en tres piezas independientes que, a su vez, dieron lugar a tres procedimientos de Actuaciones Previas diferentes:

-Ayudas sociolaborales a la prejubilación que han sido concedidas a los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo u otro tipo de despido (Actuaciones previas n.º 234/11).

-Ayudas destinadas a empresas para la financiación de planes de viabilidad, inversiones en infraestructura, mantenimiento del empleo y de la capacidad productiva, pago de nóminas, etc. (Actuaciones previas n.º 116/13).

-Gastos de gestión/administración (comisiones) abonados a intermediarios en la contratación de pólizas de seguros colectivos de prima única (Actuaciones previas n.º 117/13).

SEGUNDO.- Recibidas en este Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento las Actuaciones Previas n.º 234/11, se dictó Auto de fecha 28 de mayo de 2018, por el que se resolvió desglosar el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-137/16 en 16 piezas distintas (n.º B-137/16-00 a n.º B-137/16-15). Asimismo, mediante diligencia de reparto de fecha 18 de junio de 2018, se turnó a este Departamento Segundo el presente Procedimiento de Reintegro por Alcance



TRIBUNAL DE CUENTAS

n.º B-137/16-01, una vez tramitada la fase actuaciones previas, que concluyó con el levantamiento del acta de liquidación provisional de fecha 28 de abril de 2016, y las posteriores actas de liquidación provisional complementarias, de fechas 8 de noviembre y 20 de diciembre de 2017.

Los hechos a que se refiere el presente procedimiento fueron examinados en la liquidación provisional de fecha 28 de abril de 2016.

TERCERO.- Mediante Providencia dictada con fecha 6 de septiembre de 2018, ex artículos 68 y 73.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas -LFTCu-, se ordenó anunciar los hechos supuestamente motivadores de responsabilidad contable mediante edictos; asimismo, se emplazó a los Servicios Jurídicos de la Junta de Andalucía, a Grupo Dhul, S.L., a don D. y al Ministerio Fiscal, a fin de que comparecieran en autos, personándose en forma dentro del plazo común de nueve días.

Se publicaron edictos en el Boletín Oficial del Estado (22 de septiembre de 2018), el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (27 de septiembre de 2018) y el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla (19 de octubre de 2018). Comparecieron en autos el Ministerio Fiscal (12 de septiembre de 2018); la Junta de Andalucía, mediante la representación y defensa de los letrados de sus Servicios Jurídicos (19 de septiembre de 2018); don D., representado por el Procurador de los Tribunales don M. asistido del letrado don J. (19 de septiembre de 2018); y la administración concursal de Grupo Dhul S.L., representada por los letrados don F. y don F. (20 de septiembre de 2018).

CUARTO.- Por Diligencia de ordenación de 23 de octubre de 2018, se dio traslado de las actuaciones a la Junta de Andalucía a fin de que pudiera deducir demanda de reintegro por alcance en el plazo de veinte días.

QUINTO.- Por Diligencia de ordenación de fecha 2 de enero de 2019, se accedió a la solicitud de suspensión del curso de los autos para formalizar demanda, que fue pedida por la representación procesal de la Junta de Andalucía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 58.2 del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, y en el artículo 14 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

SEXTO.- Con fecha 22 de enero de 2019, se recibió escrito de la Junta de Andalucía deduciendo demanda de procedimiento de reintegro por alcance contra Grupo Dhul, S.L., don F., don F., don J., don J., Vitalia, S.A., don A., don C., doña M. y doña F., siendo la pretensión deducida la de que se declarase la existencia de un alcance a los fondos públicos de la Junta de Andalucía por un importe total de 11.144.852,74 euros, más sus correspondientes intereses legales, y que se declarase a los demandados responsables contables directos y solidarios de dicho alcance, debiendo ser condenados al reintegro del principal del alcance, por los concretos importes que se especifican en el suplico de la demanda, con sus intereses legales correspondientes, así como al pago de las costas procesales.

SÉPTIMO.- Mediante Decreto de fecha 8 de marzo de 2019, se admitió a trámite la demanda de la Junta de Andalucía y se dio traslado de la misma al Ministerio Fiscal a fin de que, en el plazo de veinte días, manifestase si se adhería o no a las pretensiones de la demanda, en todo o en parte, y, en su caso, formulase las que estimase procedentes.

OCTAVO.- El Ministerio Fiscal, mediante escrito recibido el 4 de abril de 2019, se adhirió en su integridad a la demanda formulada por la Junta de Andalucía.

NOVENO.- Con fecha 20 de mayo de 2019, se recibió escrito de don F. en el que interesaba la suspensión del procedimiento hasta que la Junta de Andalucía resolviera su solicitud de asistencia jurídica presentada el día 16 de mayo de 2019.

DÉCIMO.- Por Diligencia de ordenación de 14 de junio de 2019, se admitió a trámite el escrito de adhesión a la demanda presentado por el Ministerio Fiscal y se dispuso la suspensión del procedimiento hasta que la administración autonómica resolviera lo procedente respecto de la solicitud del Sr. F.

UNDÉCIMO.- Mediante escrito de fecha 19 de septiembre de 2019, don J. pidió la suspensión de



TRIBUNAL DE CUENTAS

distintos procedimientos de reintegro por alcance, entre los que se encontraba el presente n.º B-137/16-01, hasta que la Junta de Andalucía resolviera su petición de asistencia jurídica.

DUODÉCIMO.- Mediante escrito de fecha 26 de septiembre de 2019 -presentado en el Procedimiento de reintegro por alcance n.º B-137/16-2-, la Junta de Andalucía puso en conocimiento de este tribunal la Orden de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, de fecha 30 de julio de 2019, por la que se desestimó la solicitud de asistencia jurídica gratuita formulada por don F.

DECIMOTERCERO.- Por Diligencia de ordenación de fecha 22 de octubre de 2019, y a la vista del escrito de la Junta de Andalucía de 26 de septiembre de 2019, se acordó alzar la suspensión del procedimiento para don F., pero se dispuso asimismo acordar la suspensión del procedimiento conforme a lo solicitado por don J., en escrito de fecha 19 de septiembre de 2019.

DECIMOCUARTO.- Mediante escrito de fecha 12 de noviembre de 2019, la Junta de Andalucía comunicó a este tribunal la desestimación de la solicitud de asistencia jurídica formulada por don J., que se había producido mediante Orden de la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo, de fecha 6 de noviembre de 2019.

DECIMOQUINTO.- Por Diligencia de ordenación de fecha 28 de noviembre de 2019, se acordó oír a las partes para que se pronunciasen sobre la procedencia de alzamiento de la suspensión acordada por anterior Diligencia de ordenación de fecha 22 de octubre de 2019, al haber sido rechazada por la Junta de Andalucía la petición asistencia jurídica de don J.

Mediante respectivos escritos presentados con fechas 3 y 13 de diciembre de 2019, el Ministerio Fiscal y la Letrada de la Junta de Andalucía manifestaron que consideraban procedente el alzamiento de la suspensión del procedimiento

DECIMOSEXTO.- Por Decreto de 10 de marzo de 2020, se acordó levantar la suspensión de las actuaciones, así como emplazar a los codemandados para que pudieran contestar la demanda y oír a las partes por plazo de cinco días en punto a la fijación de la cuantía del presente procedimiento.

DECIMOSÉPTIMO.- Don J. presentó escrito con fecha 14 de agosto de 2020, solicitando asistencia jurídica gratuita. Mediante Diligencia de ordenación de fecha 20 de octubre de 2020 se ordenó la suspensión del plazo conferido al Sr. J. para contestar la demanda, hasta la decisión sobre la designación provisional de abogado o denegación de la misma.

DECIMOCTAVO.- Mediante escrito de fecha 15 de octubre de 2020, la Junta de Andalucía puso en conocimiento de este tribunal el fallecimiento de don F.

Por Diligencia de ordenación de fecha 9 de marzo de 2021, se emplazó para comparecer en autos a doña M., don F., don A. y doña M., en calidad de herederos de don F.

Con fecha 22 de abril de 2021, se recibió escrito de personación de doña L. y doña M., en su condición de herederas y sucesoras procesales del finado don F., representadas por el Letrado don P.

Por su parte, don F. y don A. comunicaron a este tribunal su renuncia a la herencia de don F., mediante escritos registrados con fechas 29 de abril y 6 de mayo de 2021, respectivamente, a los que acompañaron sendas escrituras notariales de renuncia pura y simple de derechos hereditarios.

DECIMONOVENO.- Por Diligencia de ordenación de 25 de febrero de 2021 se ordenó remitir a doña F. el escrito de demanda de la Junta de Andalucía y el de adhesión a la misma del Ministerio Fiscal, junto con el resto de antecedentes obrantes en autos, a fin de que pudiera contestar la demanda en el plazo de veinte días.

VIGÉSIMO.- Mediante Diligencia de ordenación de fecha 15 de diciembre de 2021, se puso en conocimiento de las partes el nombramiento efectuado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en la sesión celebrada el día 29 de noviembre de 2021, de la Excm. Sra. Consejera de Cuentas doña Elena Hernández Salguero como titular de este Departamento Segundo de la Sección de Enjuiciamiento, al haber cesado la Excm. Sra. Consejera de Cuentas doña Margarita Mariscal de Gante y Mirón, a quien se turnó inicialmente el presente Procedimiento de Reintegro por Alcance



TRIBUNAL DE CUENTAS

n.º B-137/16-01.

VIGESIMOPRIMERO.- Con fecha 11 de febrero 2022, la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita reconoció el derecho a la asistencia Jurídica gratuita a don J. Posteriormente, con fecha 21 de diciembre de 2022, se personó en el procedimiento don J., en representación del Sr. J. Por Diligencia de ordenación de 2 de febrero de 2023 se acordó tener por personados y partes en el presente procedimiento de reintegro por alcance a doña M. y a doña L. (en su condición de herederas y sucesoras procesales del finado don F.), así como a don J.; y dar traslado de las actuaciones a las representaciones procesales de los citados demandados y a la de don F., emplazándolas para contestar a la demanda.

VIGESIMOSEGUNDO.- Han contestado a la demanda las siguientes representaciones procesales: 1) la administración concursal del Grupo Dhul, S.L., en concurso y liquidación, por medio de escrito recibido el 18 de junio de 2020; 2) la representación procesal de don C. y doña M., por medio de escrito recibido el 3 de julio de 2020; 3) la representación procesal de don A., por medio de escrito recibido el 7 de julio de 2020; 4) la representación procesal de doña F., por medio de escrito recibido el 31 de marzo de 2021; 5) la representación procesal de don F., por medio de escrito recibido el 3 de marzo de 2023; 6) la representación procesal de don J., por medio de escrito recibido el 17 de abril de 2023; y 7) la representación procesal de doña M. y doña M. (herederas de don F.), por medio de escrito recibido el 12 de marzo de 2025.

VIGESIMOTERCERO.- Por Decreto de fecha 17 de febrero de 2025, se declaró en rebeldía a don J. Mediante escrito de fecha 26 de marzo de 2025 se personó en las actuaciones don J., representado por el letrado don J. Por Diligencia de ordenación de 2 de abril de 2025, se tuvo por personado al Sr. J., mediante la indicada representación.

VIGESIMOCUARTO.- Mediante Auto de fecha 24 de junio de 2024, se resolvió, a instancia de la Junta de Andalucía y con la conformidad del Ministerio Fiscal, tener por desistidos a ambos demandantes de las pretensiones contenidas en sus escritos de demanda y de adhesión a la misma respecto de don A. y “Vitalia S.A.”, y continuar el presente procedimiento de reintegro por alcance con el resto de las partes demandadas.

VIGESIMOQUINTO.- Mediante Auto de fecha 28 de febrero de 2025, se fijó la cuantía del procedimiento en 11.144.852,74 euros.

VIGESIMOSEXTO.- Por Diligencia de ordenación de 6 de marzo de 2025, se convocó a las partes al acto de la audiencia previa para el día 16 de junio de 2025.

VIGESIMOSÉPTIMO.- La audiencia previa tuvo lugar en la fecha señalada. El acto se desarrolló conforme a lo que resulta de la grabación obrante en las actuaciones.

VIGESIMOCTAVO.- Mediante Providencia de fecha 15 de septiembre de 2025, se dispuso que las partes presentaran sus conclusiones por escrito y se emplazó a la representación procesal de la Junta de Andalucía y al Ministerio Fiscal a fin de que pudieran hacerlo en el plazo común de diez días.

El Ministerio Fiscal presentó su escrito el 30 de septiembre de 2025, y la Junta de Andalucía lo hizo el 3 de octubre de 2025.

VIGESIMONOVENO.- Por Diligencia de ordenación de 6 de octubre de 2025 se acordó dar traslado a los codemandados de los escritos de conclusiones del Ministerio Fiscal y de la Junta de Andalucía, a efectos de que pudieran presentar sus conclusiones por escrito en el plazo común de diez días. Presentaron sus escritos de conclusiones los siguientes codemandados: 1) la representación procesal de don C. y doña M., el 1 de octubre de 2025; 2) la representación procesal de don J., el 9 de octubre de 2025; 3) la representación procesal de don J., el 11 de octubre de 2025; 4) la representación procesal de don F., el 22 de octubre de 2025, complementado por escrito posterior de fecha 4 de noviembre de 2025; y 5) la representación procesal de doña L. y doña M., el 24 de octubre de 2025.

TRIGÉSIMO.- Por Diligencia de ordenación de fecha 13 de noviembre de 2025, se declararon las actuaciones concluidas para dictar sentencia.



TRIBUNAL DE CUENTAS

II.- HECHOS PROBADOS

PRIMERO.- Con fecha 26 de diciembre de 2001, se firmó un protocolo de colaboración entre la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, y COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L., mediante el que la citada Dirección General se comprometía a gestionar y coordinar “las ayudas relativas a la prejubilación de los trabajadores, a la contratación de nuevos empleados y a la formación de estos”. Por parte de la Dirección General de Trabajo, este documento fue firmado por don F.

SEGUNDO.- Mediante Resolución de fecha 24 de mayo de 2002, del Director General de Trabajo y Seguridad Social, don F., se resolvió el expediente de regulación de empleo de la empresa **COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L.**, autorizando a dicha empresa a extinguir las relaciones laborales de 77 trabajadores.

TERCERO.- El 31 de mayo de 2002 se firmó un convenio de colaboración entre la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, y el Instituto de Fomento de Andalucía -en adelante, IFA-, por el que se encomendaba a este la gestión del otorgamiento de ayudas a COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L., hasta la cantidad máxima de 7.605.282,06 euros. El Convenio disponía que la ayuda se pagaría en 18 cuotas de 422.515,67 euros cada una de ellas. Según el Convenio, la finalidad de las ayudas era llevar a efecto los compromisos adquiridos con los trabajadores despedidos en el ERE, a quienes se había ofertado un plan de prejubilaciones cofinanciado entre la Junta de Andalucía y la empresa. Por parte de la Dirección General de Trabajo, este Convenio fue firmado por don F.

CUARTO.- Con fecha 19 de julio de 2002, se suscribió la póliza nº RS00245000000546 de la compañía aseguradora Personal Life M.P.S., firmando como tomadora la mercantil COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L. -en adelante, DHUL-. La póliza aseguraba el pago de rentas de prejubilación a 78 personas, que incluían a 75 trabajadores despedidos en el ERE y a 3 personas que no habían tenido relación laboral con la empresa (intrusos): doña F., don C. y doña M. Según el informe de la Dirección General de Seguros obrante en las actuaciones (archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-INFORME PÓLIZA.pdf. págs. 5 y ss.):

-La prima única de la póliza ascendía a 8.400.622,06 euros, que se debía pagar en 30 cuotas mensuales, entre julio de 2002 y diciembre de 2004, incrementada con los intereses de financiación pactados (aproximadamente de un 6% anual), lo que arrojaba un coste total del seguro (prima más financiación) de 8.785.052,76 euros. En los 18 primeros meses, el importe previsto para cada cuota mensual ascendía a 461.841,36 euros, de los que 422.515,67 euros se pagarían por la Junta de Andalucía, y 39.325,69 euros por DHUL. En cuanto a las últimas 12 cuotas mensuales, por importe de 39.325,69 euros cada una de ellas, correrían a cargo de la empresa en su totalidad. En definitiva, conforme a lo que se había pactado en el citado convenio de colaboración de 31 de mayo de 2002, el coste total asumido por la Junta de Andalucía era de 7.605.282,06 euros, quedando a cargo de la empresa el coste restante, por un importe total de 1.179.770,70 euros.

-La parte de la prima correspondiente a las tres personas que no habían tenido relación laboral con DHUL (intrusos), ascendía a 416.245,95 euros, lo que representaba un 4,95% del importe de la prima única del seguro (8.400.622,06 euros).

QUINTO.- A partir de diciembre de 2006, la aseguradora de la póliza n.º RS00245000000546 pasó a ser la compañía Fortia Vida, M.P.S., resultante de la fusión de Personal Life, M.P.S. con Norton Life, M.P.S., que fue autorizada por Resolución de fecha 12 de diciembre de 2006, de la Dirección General de Política Financiera y Seguros de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Con fecha 28 de noviembre de 2008, como consecuencia de las dificultades financieras que atravesaba la compañía Fortia Vida, M.P.S., y a instancia de la mediadora (VITALIA), se firmó el rescate de la póliza de DHUL n.º RS00245000000546 (inicialmente de Personal Life y, a partir de diciembre de 2006, de Fortia Vida). Las partes acordaron el rescate de la póliza tuviera fecha de



TRIBUNAL DE CUENTAS

efectos 1 de octubre de 2008.

A la fecha del rescate, se había pagado íntegramente por la empresa DHUL la parte de la prima que le correspondía (1.179.770,70 euros) para financiar la referida póliza n.º RS00245000000546. Los pagos efectuados por la empresa DHUL fueron los siguientes (archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-INFORME PÓLIZA, págs. 7-8):

FECHA DE COBRO	IMPORTE
19/07/2002	39.325,69
01/08/2002	39.325,69
01/09/2002	39.325,69
01/10/2002	39.325,69
01/11/2002	39.325,69
01/12/2002	39.325,69
01/01/2003	39.325,69
01/02/2003	39.325,69
01/03/2003	39.325,69
01/04/2003	39.325,69
01/05/2003	39.325,69
01/06/2003	39.325,69
01/07/2003	39.325,69
01/08/2003	39.325,69
01/09/2003	39.325,69
01/10/2003	39.325,69
01/11/2003	39.325,69
07/01/2004	39.325,69
21/01/2004	39.325,69
07/04/2004	78.651,38
01/05/2004	39.325,69
27/07/2004	39.325,69
01/08/2004	39.325,69
29/09/2004	39.325,69
07/10/2004	39.325,69
20/10/2004	39.325,69
17/12/2004	39.325,69
10/01/2005	78.651,38
TOTAL	1.179.770,70

Por el contrario, a fecha del rescate, la Junta de Andalucía no había efectuado todos los pagos que le correspondía asumir para financiar la citada póliza n.º RS00245000000546. A continuación, se detallan los pagos que, hasta ese momento, había realizado la Junta de Andalucía con fondos



TRIBUNAL DE CUENTAS

transferidos por el IFA/IDEA, en virtud del Convenio de 31 de mayo de 2002 (archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-INFORME PÓLIZA, págs. 7-9):

FECHA DE COBRO	IMPORTE
07/02/2003	1.000.000
29/07/2003	500.000
02/12/2003	400.000
02/02/2004	250.000
30/04/2004	300.000
04/06/2004	500.000
12/07/2004	200.000
03/08/2004	200.000
20/12/2004	600.000
18/02/2005	200.000
30/05/2005	1.000.000
06/07/2005	300.000
27/07/2005	200.000
04/11/2005	360.000,00
28/02/2006	70.000,00
21/03/2006	200.000,00
14/06/2006	200.000,00
02/08/2006	100.000,00
08/11/2006	258.457,06
TOTAL	6.838.457,06

Además, de los pagos anteriores efectuados por la Junta de Andalucía, casi dos años después, con fecha 2 de octubre de 2008, el entonces Director General de Trabajo, don J., ordenó un “pago cruzado” para financiar la póliza n.º RS00245000000546, por un importe de 350.693,43 euros, mediante comunicación remitida a la entidad mediadora (VITALIA) indicándole que, con cargo a una transferencia que iba a recibir FORTIA VIDA por importe de 1.980.610.58 euros, referente al pago de la póliza de otra empresa (FUNDICIONES CAETANO S.A.), procediera transferir la citada cantidad de 350.693,43 euros para el pago de la póliza de COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L. (pág. 102 del anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-INFORME PÓLIZA.pdf; y pág. 619 del archivo denominado INFORME IGAE.pdf).

Por lo anterior, resulta que el importe satisfecho con fondos públicos de la Junta de Andalucía para financiar la póliza de Personal Life/Fortia Vida n.º RS00245000000546 asciende a la cantidad total de 7.189.150,49 euros (6.838.457,06 euros + 350.693,43 euros). En consecuencia, la Junta de Andalucía no llegó a satisfacer el importe del principal de su deuda para financiar la citada póliza (7.605.282,06 euros) y, además, los diversos retrasos en sus pagos originaron intereses de demora, teniendo en cuenta que el calendario de pagos pactado en la póliza de referencia se circunscribía al período temporal comprendido entre julio de 2002 y diciembre de 2004.

En cuanto a las características económicas del rescate de la póliza n.º RS00245000000546, según las contabilizó la compañía aseguradora Fortia Vida en el momento en que se firmó el mismo (28



TRIBUNAL DE CUENTAS

de noviembre de 2008), fueron las siguientes: el valor teórico del rescate de la póliza (importe total de la prima que debía pagarse para financiar las rentas de prejubilación aseguradas en la póliza), se cifró en 3.379.169,10 euros, de tal manera que la compañía aseguradora retuvo la cantidad que contabilizó como deuda pendiente de pago por la Junta de Andalucía (1.489.556,07 euros, que incluía el principal pendiente de pago, más los intereses de demora devengados), y reintegró la diferencia en concepto de rescate (1.889.613,03 euros).

SEXTO.- En virtud del convenio de colaboración de 31 de mayo de 2002, el IFA -posteriormente, denominado Agencia IDEA- ordenó diferentes transferencias para el pago de la citada póliza n.º RS00245000000546 de Personal Life, durante el período temporal comprendido entre febrero de 2003 y noviembre de 2006, por un importe total de 7.805.202,06 euros, tal y como se desprende del informe de la IGAE aportado a los autos junto con el escrito de demanda de la Junta de Andalucía, que fue presentado en la causa penal que se sigue por estos mismos hechos (archivo denominado INFORME IGAE.pdf. pág. 617).

Sin embargo, el citado importe total de 7.805.202,06 euros no llegó a destinarse en su totalidad a la financiación de la referida póliza, sino que sólo se destinaron los 6.838.457,06 euros que se desglosan en la tabla recogida en el anterior hecho probado. La causa de esta diferencia de importes (entre lo transferido por el IFA/IDEA y lo realmente cobrado por la aseguradora Personal Life para la financiación de la póliza n.º RS00245000000546), que se cifra en la cantidad total de 966.825 euros, se explica por la realización de una serie de “pagos cruzados”, en virtud de los cuales se destinaron a otras finalidades diferentes una parte de los fondos que el IFA-IDEA había transferido para financiar la póliza n.º RS00245000000546 Personal Life. En este sentido, consta acreditado la realización de los siguientes pagos ordenados por IFA/IDEA que no llegaron a ser cobrados por la aseguradora Personal Life para la financiación de la precitada póliza:

- Pago de 200.000 euros, fechado el 19 de julio de 2005, que transfirió la Agencia IDEA a Personal Life para financiar la póliza de DHUL, pero que no consta en la relación de cobros contabilizados por la compañía aseguradora (informe de la IGAE, pág. 617; Informe de la Dirección General de Seguros, págs. 7-8; y anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 105).

- Pago de 500.000 euros, fechado el 4 de octubre de 2005, que transfirió la Agencia IDEA a Personal Life para financiar la póliza de DHUL, pero que no consta en la relación de cobros contabilizados por la compañía aseguradora (informe de la IGAE, pág. 617; Informe de la Dirección General de Seguros, págs. 7-8; y anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 105).

Consta acreditado que esta cantidad fue objeto de un “pago cruzado” ordenado por don R., el día 3 de octubre de 2005, por cuanto en esta fecha remitió una comunicación a la mediadora VITALIA indicándole que los 500.000 euros transferidos para la póliza de DHUL se ingresaran a FUNDICIONES CAETANO S.A. (pág. 96 del anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf).

- El 16 de febrero de 2006, Sr. F. ordenó otro “pago cruzado” mediante comunicación remitida a la aseguradora Personal Life indicándole que, con cargo a una transferencia de 100.000 euros que iban a recibir para la póliza de DHUL, se utilizasen 30.000 euros como primer pago de la póliza a suscribir con BILORE, S.A. (pág. 98 del anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf; y pág. 618 del informe de la IGAE).

Como consecuencia de lo anterior, de la transferencia remitida por IDEA con fecha 28 de febrero de 2006, por importe de 100.000 euros, la aseguradora Personal Life sólo contabilizó 70.000 euros (Informe de la Dirección General de Seguros, pág. 12).

- Pago de 100.000 euros, fechado el 30 de marzo de 2006, que transfirió la Agencia IDEA a Personal Life para financiar la póliza de DHUL, pero que no consta en la relación de cobros contabilizados por la compañía aseguradora (informe de la IGAE, pág. 617; Informe de la Dirección General de Seguros, págs. 7-8; y anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO



TRIBUNAL DE CUENTAS

UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 105).

En el informe de la IGAE (pág. 618), se recoge el “pago cruzado” ordenado por don R., con fecha 31 de marzo de 2006, mediante comunicación remitida a la aseguradora Personal Life solicitando que, con cargo a una transferencia de 100.000 euros que, por error, se les había remitido para la póliza de DHUL, procedieran a transferir dicho importe a la aseguradora Apra Leven a fin de formalizar la póliza pendiente para 10 trabajadores de GRAFICROMO, S.A.

•Pago de 136.825 euros, fechado el 4 de octubre de 2006, que transfirió la Agencia IDEA a Personal Life para financiar la póliza de DHUL, pero que no consta en la relación de cobros contabilizados por la compañía aseguradora (informe de la IGAE, pág. 617; Informe de la Dirección General de Seguros, págs. 7-8; y anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 105).

En el informe de la IGAE (pág. 619), se recoge el “pago cruzado” ordenado por don R., con fecha 29 de septiembre de 2006, mediante comunicación remitida a la aseguradora Personal Life indicándole que, con cargo a una transferencia de 136.825 euros que iban a recibir para la póliza de DHUL, desviasen dicha cantidad para poder aperturar la póliza de BILORE, S.A. (también consta en el anexo IX del atestado policial incluido en el archivo denominado ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 100).

SÉPTIMO.- Como consecuencia del rescate de la póliza de DHUL n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida, el día 29 de noviembre de 2008 se suscribió la nueva póliza n.º 3713 de la compañía Apra Leven N.V., con objeto de asegurar la percepción de las rentas de prejubilación (incluidas las de los tres intrusos) que estaban cubiertas por la póliza anterior de Personal Life/Fortia Vida, y que habían quedado pendientes de financiación tras su rescate.

El coste de la póliza n.º 3713 de Apra Leven no pudo sufragarse en su integridad con el valor del rescate de la póliza de Personal Life/Fortia Vida, al tener que aplicarse una parte de dicho valor al pago de la deuda pendiente de la Junta de Andalucía (1.489.556,07 euros) contabilizada por Fortia Vida en el momento del rescate. La póliza n.º 3713 de Apra Leven preveía el siguiente calendario de pagos:

FECHA	IMPORTE
01/10/2008	1.889.613,03
03/01/2009	744.788,04
03/01/2010	778.293,04
TOTAL	3.412.694,11

El primero de los pagos previstos se efectuó con los fondos obtenidos por el rescate de la póliza n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida (1.889.613,03 euros). Los otros dos pagos se asumieron íntegramente por la Junta de Andalucía conforme a la contabilización de la deuda pendiente que realizó la aseguradora Fortia Vida en la fecha del rescate, y teniendo en cuenta que, en aquel momento, la empresa DHUL ya había pagado íntegramente la parte de financiación de la prima de la referida póliza n.º RS00245000000546 que se había comprometido a asumir inicialmente.

Los pagos realizados con fondos públicos de la Junta de Andalucía para financiar la póliza n.º 3713 de Apra Leven suman un total de 1.150.353,33 euros, según el siguiente detalle:

- Pago de 103.967,28 euros ordenado por el Director General don J., por Resolución de 18 de diciembre de 2009 (anexo VII del atestado, archivo ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 45).
- Pago de 389.146,52 euros ordenado por el Director General don J., por Resolución de 25 de febrero de 2010 (anexo VII del atestado, archivo ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 49).



TRIBUNAL DE CUENTAS

•Pago de 167.528 euros ordenado por el Director General don D., por Resolución de 1 de septiembre de 2010 (anexo VII del atestado, archivo ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 54).

•Pago de 489.711,53 euros ordenado por el Director General don D., por Resolución de 8 de septiembre de 2010 (anexo VII del atestado, archivo ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf. pág. 57).

OCTAVO.- La cantidad total pagada por la Junta de Andalucía para financiar las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida, y n.º 3713 de Apra Leven, asciende a 8.339.503,82 euros (7.189.150,49 para la póliza de Personal Life/Fortia Vida y 1.150.353,33 para la póliza de Apra Leven).

Del anterior total, la cantidad de 412.805,44 euros (el 4,95% de 8.339.503,82 euros) corresponde a la financiación de la prima de los tres intrusos.

NOVENO.- El 17 de abril de 2007 se suscribió la póliza n.º 3488 de la compañía Apra Leven, N.V., con fecha de efectos 10 de abril de 2007. Firmó como tomador del seguro la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía, a través de su entonces titular don F.; el beneficiario era la Caja Rural de Granada, y el asegurado don A. Mediante esta póliza, la compañía se comprometía al pago de rentas a la beneficiaria, mediante entregas trimestrales entre abril de 2007 y octubre de 2008, por un importe total de 2.399.785,42 euros. La prima total a pagar por la Junta de Andalucía ascendía, según la póliza, a 2.458.772,12 euros, de acuerdo con un calendario de pagos que comenzaba en abril de 2007 y finalizaba en marzo de 2008.

La operación que se articuló a través de póliza n.º 3488 de Apra Leven carecía del elemento de aleatoriedad consustancial al contrato de seguro, por lo que se trató, en realidad, de una transferencia de fondos bajo la apariencia de seguro, mediante la que se pagó una ayuda directa a la empresa Grupo Dhul, S.L. para hacer frente a la devolución de un préstamo que dicha empresa había obtenido de la Caja Rural de Granada, sin que esté acreditado que dicho préstamo, ni su devolución por la empresa, tengan relación alguna con las rentas de prejubilación de los trabajadores despedidos en el ERE.

Los pagos realizados con fondos públicos de la Junta de Andalucía para financiar la póliza n.º 3488 de Apra Leven suman un total de 1.838.523,92 euros, según el siguiente detalle (informe de la IGAE, pág. 618):

- Pago de fecha 14 de julio de 2008, por importe de 894.143 euros, ordenado por don J.
- Pago de fecha 23 de diciembre de 2008, por importe de 358.297,57 euros, ordenado por don J.
- Pago de fecha 12 de febrero de 2009, por importe de 358.297,57 euros, ordenado por don J.
- Pago de fecha 15 de enero de 2010, por importe de 222.618,25 euros, ordenado por don J.
- Pago de fecha 8 de septiembre de 2010, por importe de 5.167,53 euros, ordenado por don D.

DÉCIMO.- Don F. no tenía ningún vínculo jurídico funcional, laboral ni contractual con la Junta de Andalucía, en cuya virtud se le hubieran transferido funciones de gestión de fondos públicos, ni fue perceptor de las ayudas sociolaborales concedidas a la empresa COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L., sin estar acreditado en las presentes actuaciones que tuviera ninguna intervención en relación con dichas ayudas.

UNDÉCIMO.- Don C., doña M. y doña F. no tenían ningún vínculo jurídico funcional, laboral ni contractual con la Junta de Andalucía en cuya virtud se les hubieran transferido funciones de gestión de fondos públicos, ni tampoco recibieron fondos directamente procedentes de la ayuda sociolaboral concedida para el pago de la prima de las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida y n.º 3713 de Apra Leven N.V.

DUODÉCIMO.- Don J. no tenía ningún vínculo jurídico funcional, laboral ni contractual con la Junta de Andalucía en cuya virtud se le hubieran transferido funciones de gestión de fondos públicos, ni tampoco fue perceptor de las ayudas sociolaborales concedidas para el pago de la prima de las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida, y n.º 3713 y n.º 3488 de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Apra Leven N.V.

DECIMOTERCERO.- Don F., en su condición de Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, cargo que desempeñó desde el día 6 de octubre de 1999 hasta el día 29 de abril de 2008, firmó los siguientes documentos:

-El protocolo de colaboración entre la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, y la empresa DHUL, de 26 de diciembre de 2001.

-El convenio de colaboración entre la Dirección General y el IFA, de 31 de mayo de 2002, para el pago de la ayuda relativa a la póliza de rentas de prejubilación suscrita con Personal Life.

-El protocolo con la empresa DHUL, de 15 de noviembre de 2005, comprometiendo una ayuda adicional de 2.399.785,40 euros, del que trae causa el préstamo solicitado por dicha empresa a la Caja Rural de Granada.

-La póliza n.º 3488 de Apra Leven, mediante la que se articuló la ayuda a DHUL para la devolución de dicho préstamo y en la que figura como tomador del seguro la Dirección General de Trabajo.

-El convenio de fecha 28 de enero de 2008, por el que se encomienda a la Agencia IDEA el pago de la ayuda para la devolución del préstamo.

-Las órdenes de los pagos realizados por el IFA y la Agencia IDEA para financiar la póliza n.º RS00245000000546 de Personal Life, durante el tiempo en que ocupó la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social.

DECIMOCUARTO.- Don J., durante su mandato como Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, cargo que desempeñó desde el día 29 de abril de 2008 hasta el día 6 de abril de 2010, ordenó diversos pagos para financiar las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life y n.º 3713 de Apra Leven, por un importe total de 843.807,23 euros (firmando las correspondientes órdenes de pago remitidas a la Agencia IDEA y, además, ordenando un pago cruzado con fondos procedentes de la póliza de FUNDICIONES CAETANO, S.A.); asimismo, ordenó diversos pagos a la Agencia IDEA para financiar la póliza N.º 3488 de Apra Leven, por un importe total de 1.833.356 euros.

DECIMOQUINTO.- La póliza n.º RS00245000000546 de Personal Life fue suscrita, como tomadora, por la mercantil COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L. Esta sociedad se extinguió en 2004, siendo absorbida por la sociedad GRUPO DHUL, S.L., que sucedió a la anterior en todos sus derechos y obligaciones. La póliza n.º 3713 de Apra Leven fue suscrita, como tomadora, por la mercantil Grupo Dhul, S.L.

Las rentas aseguradas por la póliza n.º 3488 de Apra Leven, cuya tomadora era la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social -en adelante, DGTSS-, y de la que era asegurado don A. (administrador de GRUPO DHUL, S.L.), se pagaron a la Caja Rural de Granada para la devolución de un préstamo concedido por dicha entidad a GRUPO DHUL, S.L. -en adelante, GR DHUL-.

III.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los hechos en que se basan las pretensiones contenidas en la demanda de la Junta de Andalucía, a la que se ha adherido el Ministerio Fiscal, fueron investigados en las Actuaciones Previas n.º 234/11 que, a su vez, se basaron en las presuntas irregularidades reflejadas en el "Informe de Fiscalización de las ayudas sociolaborales a trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo y empresas en crisis otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía, 2001-2010", de fecha 18 de octubre de 2012- en adelante, el IF2012.

De acuerdo con el contenido del IF2012, el alcance de la actuación fiscalizadora se ha limitado a las ayudas sociolaborales y las ayudas a empresas concedidas por la Consejería de Empleo, que se han ejecutado mediante transferencias de financiación y encomiendas de gestión a través del ente instrumental IFA/IDEA, durante los ejercicios 2001 a 2010, ambos inclusive.

Los créditos destinados a la ejecución de dichas ayudas se han encuadrado funcionalmente en el programa presupuestario denominado "Administración de las Relaciones Laborales" -en adelante



TRIBUNAL DE CUENTAS

el “programa presupuestario 31L”, que ha estado dotado con un conjunto de créditos vinculados al mantenimiento del empleo y al fomento del tejido productivo andaluz, abordando su consecución desde el ámbito de las relaciones laborales individuales y colectivas, y la gestión de subvenciones y ayudas.

Los expedientes de ayudas gestionadas en el ámbito del precitado programa presupuestario 31L se han clasificado en tres grupos:

1. Ayudas sociolaborales a la prejubilación concedidas para hacer frente a la situación de los trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo u otro tipo de despido.
2. Ayudas destinadas a empresas para la financiación de planes de viabilidad, inversiones en infraestructura, mantenimiento del empleo y de la capacidad productiva, pago de nóminas, etc.
3. Expedientes de refinanciación cuya finalidad era refinanciar las pólizas de rentas respecto de los trabajadores sobre los que no se había constatado irregularidad alguna.

Pues bien, en el presente procedimiento de reintegro por alcance se enjuician unos hechos que se refieren al primero de los grupos de ayudas recién referidos ut supra: las ayudas sociolaborales a la prejubilación concedidas para hacer frente a la situación de trabajadores afectados por un expediente de regulación de empleo u otro tipo de despido, cuya finalidad pública era intentar amortiguar el impacto sociolaboral que pudieran causar las crisis de las medianas y grandes empresas radicadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía -en adelante, CAA-, que conllevaban que determinados trabajadores perdieran su puesto de trabajo y que, básicamente, por razón de la edad, tuvieran dificultades de integración en el mercado laboral.

En efecto, dentro de este grupo de expedientes relativos a las ayudas sociolaborales a la prejubilación, se encuentra el referido a la empresa COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L., que se analiza en el presente Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-137/16-01.

También se enjuician en el presente procedimiento las pretensiones formuladas en la demanda de la Junta de Andalucía en relación con una ayuda directa a la citada empresa, mediante el pago de una póliza de rentas cuyo beneficiario exclusivo era la Caja Rural de Granada, suscrita con la finalidad de articular la devolución de un préstamo concedido por dicha entidad a GRUPO DHUL S.L.

En primer lugar, debe destacarse que, salvo una pequeña parte que ha sido gestionada directamente por la Consejería de Empleo, durante los ejercicios 2001 a 2010, la práctica totalidad de la ejecución de los créditos del programa presupuestario 31L, destinados a la gestión de las ayudas sociolaborales a la prejubilación, se ha realizado a través del ente instrumental IFA/IDEA.

El “Instituto de Fomento de Andalucía” -en adelante, IFA- se creó por la Ley 3/1987, de 13 de abril, como ente de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, correspondiéndole con carácter general, la promoción y desarrollo de la actividad económica en Andalucía. En el momento de su creación, el IFA se adscribió a la Consejería de Trabajo e Industria, que tenía atribuidas las competencias en materia de fomento del empleo y de la actividad económica. A partir de la reorganización de la Administración de la Junta de Andalucía y la separación de las competencias entre Empleo e Innovación, en el ejercicio 2004, el IFA pasó a denominarse “Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía” -IDEA-, y quedó adscrito a la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa.

Los instrumentos jurídicos de colaboración suscritos entre la Consejería de Empleo y el IFA/IDEA para la gestión de las ayudas sociolaborales financiadas por el programa 31L durante el periodo fiscalizado han sido los siguientes:

- El Convenio Marco de Colaboración de fecha 17 de julio de 2001.
- Los Convenios particulares para la materialización del pago de ayudas.
- Las Encomiendas de Gestión formalizadas en virtud de las Órdenes de 30 de diciembre de 2008 y 27 de abril de 2010.

Una vez analizado el contenido del IF2012, se constata que en el mismo se ponen de manifiesto, con carácter general, una serie de presuntas irregularidades en la concesión de las ayudas



TRIBUNAL DE CUENTAS

sociolaborales a la prejubilación y de las ayudas a empresas, entre las que cabe destacar las siguientes:

1) Hasta la publicación de la Orden de 3 de marzo de 2010, no consta el acto administrativo previo y necesario de delegación de competencias, con los requisitos que exigen los artículos 101 y 102 de la Ley 9/2007, de la Administración de la Junta de Andalucía, y el artículo 13 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a efectos de que el Consejero de Empleo pudiera delegar en el Director General de Trabajo y Seguridad Social la competencia para la concesión de las subvenciones y ayudas del programa presupuestario 31L.

2) Las ayudas objeto de fiscalización se han analizado desde la perspectiva de las subvenciones excepcionales, al no disponer de bases reguladoras ni convocatoria pública. En el caso de las ayudas sociolaborales a la prejubilación gestionadas con cargo al programa presupuestario 31L, aunque se admitiera el carácter excepcional de las mismas, su permanencia en el tiempo y reiteración en su concesión, hubieran justificado su tramitación a través de un procedimiento de carácter reglado.

3) Durante los ejercicios 2001 a 2010, aproximadamente, el 90% de la ejecución de los créditos del programa presupuestario 31L, destinados a la gestión de las ayudas sociolaborales a la prejubilación, se ha realizado a través del ente instrumental IFA/IDEA mediante el instrumento presupuestario de las “transferencias de financiación”. Con independencia de la cobertura dada por las respectivas Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma a las transferencias de financiación, se ha realizado un uso inadecuado de esta figura como procedimiento de ejecución de los citados créditos presupuestarios, que ha tenido las siguientes consecuencias:

3.1. La ausencia de la preceptiva fiscalización previa, adecuada a la naturaleza del gasto subvencional.

3.2. La contracción de compromisos de gastos de carácter plurianual sin articular los expedientes de tal naturaleza.

3.3. La asunción de compromisos de gastos al margen de la cobertura presupuestaria plurianual ha dado lugar al incumplimiento reiterado de los calendarios de pago, con la consiguiente liquidación de intereses de demora.

4) En cuanto al 10% restante de la ejecución de los créditos del programa presupuestario 31L, destinados a la gestión de las ayudas sociolaborales a la prejubilación, si bien una pequeña parte de dicho porcentaje se ha realizado directamente por la propia Consejería de Empleo, la mayor parte también se ha realizado a través de IDEA, pero mediante la figura de la encomienda de gestión, en lugar de mediante las transferencias de financiación.

Concretamente, a través de la encomienda de gestión autorizada por Orden de la Consejería de Empleo, de 27 de abril de 2010, se tramitó la totalidad del crédito definitivo correspondiente al ejercicio 2010.

Al igual que en el caso de las transferencias de financiación, se han constatado incumplimientos de la normativa presupuestaria mediante el empleo del instrumento de la encomienda de gestión, ya que el órgano gestor ha tramitado la remisión de los fondos a favor de IDEA, sin que previamente se hubiera acreditado que las ayudas sociolaborales habían sido efectivamente concedidas mediante el adecuado expediente administrativo de concesión de ayuda excepcional.

Por lo tanto, en el ejercicio 2010, la tramitación presupuestaria para la ejecución de los créditos del programa presupuestario 31L, destinados a la gestión de las ayudas sociolaborales a la prejubilación, ha seguido un procedimiento idéntico al utilizado en ejercicios anteriores cuando se recurría al instrumento presupuestario de las transferencias de financiación.

5) Además de las dos anteriores figuras, se ha comprobado que la ejecución de los créditos del programa presupuestario 31L, destinados a la gestión de las ayudas sociolaborales a la prejubilación, también se ha realizado por un procedimiento irregular al que se le ha denominado por la propia Consejería de Empleo “pagos cruzados”. Bajo esta denominación, se agruparían aquellos pagos que, inicialmente, y siguiendo las órdenes cursadas por el Director General de



TRIBUNAL DE CUENTAS

Trabajo y Seguridad Social, se habían materializado por el IFA/IDEA a una concreta entidad de seguros para una finalidad y unos beneficiarios determinados, pero que, posteriormente, por indicación expresa del propio Director General a la entidad receptora de los fondos públicos, se acababan destinando a otros beneficiarios, sin que el ente pagador (IFA/IDEA) tuviera conocimiento de esta circunstancia.

En consecuencia, mediante este procedimiento de “pagos cruzados”, se han venido produciendo desviaciones de los importes destinados inicialmente por el IFA/IDEA al pago de una concreta póliza de seguro colectivo de rentas, que finalmente se han derivado a otras pólizas diferentes.

6) La Consejería de Empleo no realizó el diseño previo de las ayudas. En este sentido, no se establecieron los siguientes extremos: los requisitos exigidos para ser beneficiarios; los criterios para la aceptación o rechazo de las solicitudes; los plazos de ejecución de las acciones a subvencionar; las actuaciones posteriores encaminadas a obtener la justificación del cumplimiento de las finalidades y del empleo de los fondos otorgados.

7) Con respecto a las ayudas sociolaborales a la prejubilación, su objeto queda circunscrito a la protección de los trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo u otro tipo de despido. No obstante, el procedimiento seguido en su concesión se ha llevado a cabo al margen del previsto en la legislación vigente para este tipo de ayudas.

No ha quedado acreditado el uso adecuado del margen de discrecionalidad de la Administración al financiar prejubilaciones con distintos umbrales de edad, coberturas y condiciones.

Se han detectado situaciones de irregularidad en un número determinado de beneficiarios incluidos en las pólizas financiadas, que han sido puestas en conocimiento de la Consejería de Empleo para su verificación.

Se ha puesto de manifiesto que los gastos externos o de comisiones incluidos en la prima de riesgo financiada han resultado superiores a la media del mercado.

Todos estos hechos han dado lugar a la suspensión de los pagos hasta la justificación de los importes abonados.

8) Las ayudas a empresas, hasta el ejercicio 2010, se han otorgado, con carácter general, prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto. Asimismo, ni se ha exigido por la Administración, ni ha quedado acreditado por el beneficiario, el cumplimiento de las finalidades para las que fueron concedidas, ni la correcta aplicación de los fondos.

9) La calificación de estas ayudas como subvención excepcional ha dado lugar a un abuso del margen de la discrecionalidad administrativa en su concesión, que se ha puesto de manifiesto en hechos tales como, la concentración de las ayudas en determinadas zonas geográficas, en grupos de empresas y en concesiones realizadas sin acreditar el fin o interés público perseguido con las mismas.

10) Desde el ejercicio 2001, los informes de control financiero permanente han puesto de manifiesto incumplimientos y conclusiones en relación con la tramitación como transferencias de financiación de los expedientes de gastos en los que el destino de los fondos venía determinado por el órgano de gestión; así como, el incumplimiento de la norma sustantiva “al conceder subvenciones excepcionales prescindiendo de forma absoluta del procedimiento administrativo establecido en el artículo 107 de la LGHPCA”.

Pues bien, en relación con las presuntas irregularidades reflejadas en el IF2012 que se acaban de exponer, debe advertirse que, desde la perspectiva de la responsabilidad contable, el pago con fondos públicos en concepto de ayuda o subvención que se realice prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto y con absoluto desprecio de las exigencias más elementales derivadas de la normativa aplicable en materia de gasto público, constituye un hecho dañoso para los fondos públicos que debe ser calificado como alcance o malversación, en el sentido del artículo 72 de la LFTCu, y del artículo 177.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria -LGP-.



TRIBUNAL DE CUENTAS

La responsabilidad contable en estos casos alcanza, con carácter general, a los gestores de fondos públicos que hayan ordenado o realizado los pagos, ex artículo 42.1 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas -LOTCu-.

Además, debe precisarse que, tratándose de pagos realizados en concepto de subvenciones o ayudas públicas, no sólo tienen la condición de gestores de fondos públicos, con deber de rendir cuentas de su correcto empleo, las autoridades, funcionarios o empleados públicos que conceden o pagan la ayuda, o intervienen con capacidad de decisión en la concesión o pago de la misma, sino también los perceptores de los fondos públicos, en los términos que resultan de los artículos 34.3 y 49.1 de la LFTCu, y 177.1.e) de la LGP.

En efecto, en los casos de ayudas concedidas y pagadas de manera injustificada, de espaldas a la normativa vigente y prescindiendo de manera absoluta de los procedimientos legalmente establecidos, la responsabilidad contable puede alcanzar tanto a quienes con su conducta provocan o hacen posible la salida de los fondos públicos, como a quienes perciben dichos fondos, ya que en estos casos la única finalidad a la que legalmente podrían ser aplicados los mismos es su devolución a las arcas públicas, cualquier otro destino que les fuera dado por su perceptor sería contrario a la Ley, con la consiguiente responsabilidad contable del perceptor de la ayuda por falta de justificación de la inversión de los fondos recibidos.

Conviene advertir que, en cualquier caso, a fin de apreciar la responsabilidad contable de quienes hayan podido contribuir con su conducta a causar daño o a dificultar su reparación, también deberán concurrir necesariamente el resto de los presupuestos que configuran la responsabilidad contable y, específicamente, el presupuesto del elemento subjetivo del dolo o la negligencia grave. Partiendo de este planteamiento general, a continuación, se examinará la pretensión de responsabilidad contable que la Junta de Andalucía ejercita el en presente procedimiento de reintegro por alcance, a la que también se ha adherido el Ministerio Fiscal.

SEGUNDO.- Mediante escrito recibido el 22 de enero de 2019, la Junta de Andalucía formuló demanda de procedimiento de reintegro por alcance contra GRUPO DHUL, S.L., don F., don F., don J., don J., Vitalia, S.A., don A., don C., doña M. y doña F., solicitando que se dictase sentencia estimatoria en la que se declarase lo siguiente:

“a) La existencia de un menoscabo a los fondos públicos como consecuencia de la intervención de Grupo Dhul, S.L., D. F., D. F., D. J., D. J., Vitalia, S.A., D. A., D. C., Dña. M. y Dña. F. del modo relatado en el presente escrito.

b) La responsabilidad directa y solidaria por tales hechos de Grupo Dhul, S.L., D. Francisco Javier F., D. F., Vitalia, D. A. y D. J. por importe de 11.144.852,74 euros, más los intereses legales.

c) La responsabilidad directa por tales hechos D. J., por importe de 2.326.470,19 euros, más los intereses legales, solidariamente con Grupo Dhul, S.L., D. Francisco Javier F., D. F., Vitalia, D. A. y D. J.

d) La responsabilidad directa por tales hechos de D. C. por importe de 171.286,61 euros, más intereses legales, solidariamente con Grupo Dhul, S.L., D. Francisco Javier F., D. F., Vitalia, D. A. y D. J.

e) La responsabilidad directa por tales hechos de Dña. M. por importe de 171.286,61 euros, más intereses legales, solidariamente con Grupo Dhul, S.L., D. Francisco Javier F., D. F., Vitalia, D. A. y D. J.

f) La responsabilidad directa por tales hechos de Dña. F. por importe de 73,672,73 euros, más intereses legales, solidariamente con Grupo Dhul, S.L., D. Francisco Javier F., D. F., Vitalia, D. A. y D. J.

g) El reintegro por alcance de las mencionadas cantidades con la obligación de reintegrar las mismas, sumando un total de 11.144.852,74 euros, más los intereses legales, cifra que constituye la cuantía del presente procedimiento.

f) La condena en costas a las partes demandadas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 71.4º.g) de la Ley 7/1988, de 5 de abril.”



TRIBUNAL DE CUENTAS

Según la Junta de Andalucía, la responsabilidad de don F. derivaría de que, durante el tiempo en que ocupó el cargo de Director General de Trabajo, “concedió sin justificación alguna unas ayudas por importe de 11.144.852,74 euros para el pago de las pólizas de prejubilación de los extrabajadores de Comercial Alimentaria Dhul, S.L. (posteriormente Grupo Dhul, S.L.), y para el pago de las deudas bancarias de la empresa, y tuvo conocimiento y consintió la inclusión en la misma de tres personas que nunca habían trabajado en la empresa.”

La responsabilidad de don J., según la demanda, derivaría de que, durante el tiempo en que ocupó el cargo de Director General de Trabajo, “a sabiendas de las irregularidades existentes en las pólizas (en relación con la existencia entre los beneficiarios y del destino de una de ellas al pago del crédito bancario contraído por Caja Rural de Granada contra Dhul), asumió los compromisos contraídos por el Sr. F. y ordenó pagos por importe de 894.143 euros, dos por importe de 358.297,57 euros cada uno, otro por importe de 222.618,25 euros, otro por importe de 103.967,28 euros y un último por importe de 389.146,52 euros.”

La responsabilidad de la mercantil GRUPO DHUL S.L. y de don F. se fundamentaría, a juicio de la actora, en que este último, como “director financiero de las empresas del Grupo F., previo concierto con J. -por lo que éste fue retribuido con una cuantiosa comisión-, para obtener el rejuvenecimiento de la plantilla de Dhul sin prácticamente coste, acordó la presentación de un ERE y obtuvo, gracias a la intervención de aquél, ayudas por importe de 11.144.852,74, incluida una para la cancelación de un préstamo con la Caja Rural de Granada.”

Respecto a don J., la Junta de Andalucía fundamenta su reclamación en que “de común acuerdo con el Sr. F., Vitalia y el Sr. A., cooperó, a cambio de la remuneración abonada por el Sr. F. y Vitalia, en la producción del menoscabo consiguiendo que el Sr. F. abonase la prima de las pólizas comprometida por Dhul y la inclusión en ellas de tres personas que nunca habían trabajado en Dhul, entre ellos su cuñada y su con cuñado.”

Las pretensiones de la demanda contra don C., doña M. y doña F. se basan, finalmente, en que estos demandados, “de común acuerdo con el Sr. J., con el único fundamento de que les unía con él una relación personal, y con conocimiento de los Sres. A. y F. y de Dhul, cooperaron al menoscabo consintiendo su inclusión en la póliza sin haber trabajado nunca en Dhul, en unos casos para permitir el enriquecimiento del Sr. J. y en otro para procurar un enriquecimiento propio mediante la percepción de las rentas periódicas correspondientes.”

En sus conclusiones escritas, presentadas el 3 de octubre de 2025, la representación procesal de la Junta de Andalucía se ratifica íntegramente en su escrito de demanda, reiterando los hechos en que se basan sus pretensiones, que considera acreditados por la prueba practicada en este proceso contable. Por otra parte, respecto de las alegaciones de los demandados, la representación de la Junta de Andalucía manifiesta su disconformidad con las siguientes: 1) en relación con la afectación de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, particularmente la STC 94/2024, alegada por la representación de las herederas de don F., se manifiesta que no hay afectación alguna de los pronunciamientos del TC, ni tiene trascendencia jurídica alguna en el presente procedimiento de reintegro por alcance; 2) respecto a la falta de litisconsorcio pasivo necesario (no traída a este procedimiento la aseguradora y los trabajadores beneficiados) alegada por la representación de J., se señala en las conclusiones de la Junta de Andalucía que la relación jurídica procesal está perfectamente conformada con esta parte demandante y con cuantas personas han sido demandadas en este procedimiento, y que la solidaridad en la responsabilidad contable directa sería un elemento suficiente para desestimar la excepción; 3) sobre la prescripción de la acción de responsabilidad contable, se manifiesta que el plazo de prescripción debe ser determinado una vez que finalice la causa penal de las diligencias previas 2483/2016 Instrucción 6 Sevilla, en los términos de la suspensión por prejudicialidad penal que la representación de la Junta de Andalucía solicitó en el acto de la audiencia previa; 4) sobre la falta de legitimación pasiva alegada por los demandados, en relación con el Sr. F., el Sr. F., el Sr. J., y el Sr. C. y las Sras. M. y F., el escrito de conclusiones de la Junta de Andalucía afirma la legitimación pasiva de dichos demandados,



TRIBUNAL DE CUENTAS

insistiendo en particular en la de los últimos citados, por entender no aplicable a los mismos los pronunciamientos de las Sentencias penales del “procedimiento específico” del caso ERES de Andalucía, en el sentido de que los beneficiarios de las ayudas fueron las empresas; 5) finalmente, las conclusiones escritas hacen referencia a la legitimación activa de la Junta de Andalucía, manifestando que el hecho de que la administración autonómica sea la supuesta responsable directa del procedimiento de concesión, no es una causa de ausencia de legitimación, pues la legitimación viene determinada por la titularidad del bien jurídico, máxime cuando la administración autonómica actúa como demandante amparada en el art. 55.1 de la LFTCu.

Por su parte, el Ministerio Fiscal se adhirió íntegramente a la demanda de la Junta de Andalucía, mediante escrito de fecha 27 de marzo de 2019. En su escrito de conclusiones, presentado el 30 de septiembre de 2025, el Fiscal precisa sus pretensiones y solicita que se declare la responsabilidad contable por alcance y, en consecuencia, se disponga la obligación de reintegro respecto de Grupo Dhul S.A., don F., causahabientes de don F., don J., don J., don C., doña M. y doña F., por importes de:

- a) 11.144.852,74 euros más intereses, solidariamente, Grupo Dhul S.A., don F., causahabientes de don F. y don J.
- b) Del importe total anterior, 2.326.470,19 euros más intereses, solidariamente, don J. con los demandados del precedente apartado a).
- c) De la cantidad del precedente apartado a), 171.286,61 euros más intereses, solidariamente, don C. con los demandados de dicho apartado.
- d) De la cantidad del precedente apartado a), 171.286,61 euros más intereses, solidariamente, doña M. con los demandados de dicho apartado.
- e) De la cantidad del precedente apartado a), 73.672,73 euros más intereses, solidariamente, doña F. con los demandados de dicho apartado.

Tras resumir los hechos que considera acreditados por la prueba practicada, el Ministerio Fiscal relaciona las numerosas irregularidades que, a su juicio, se cometieron en la tramitación de las ayudas de la DGTSS a la empresa Dhul manifestando que, desde la perspectiva de la responsabilidad contable, el pago con fondos públicos en concepto de ayuda o subvención que se realice prescindiendo absolutamente del procedimiento administrativo establecido al efecto, y con absoluto desprecio de las exigencias más elementales derivadas de la normativa aplicable en materia de gasto público, constituye un hecho dañoso para los fondos públicos que debe ser calificado como alcance o malversación. Añade que el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de la Junta de Andalucía, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores y extrabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, que estableció ayudas sociolaborales para las personas en situación de desempleo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía pertenecientes a determinados colectivos, no puede ser entendido como una “regularización” de las pólizas originales, ni siquiera las adaptadas a las concretas condiciones fijadas en el artículo 4.1 del citado Decreto-Ley, que no confiere cobertura legal a los pagos realizados anteriormente. Se alega asimismo en las conclusiones escritas del Ministerio Fiscal que la legitimación pasiva en las acciones de exigencia de responsabilidad contable corresponde a los gestores de fondos públicos y a los perceptores de las ayudas o subvenciones públicas, precisando que, en los casos de ayudas concedidas y pagadas de manera injustificada, de espaldas a la normativa vigente y prescindiendo de manera absoluta de los procedimientos legalmente establecidos, la responsabilidad contable alcanza tanto a quienes con su conducta provocaron la salida de los fondos públicos, como a quienes percibieron dichos fondos, ya que en estos casos la única finalidad a la que legalmente podrían ser aplicados los mismos es su devolución a las arcas públicas. Finalmente, concluye solicitando que la demanda sea estimada en su integridad acordando el reintegro de todos los importes satisfechos, en especial los de los intrusos: primero, porque los demandados acordaron el pago de ayudas de la DGTSS a Dhul S.A. prescindiendo total y absolutamente de las normas



TRIBUNAL DE CUENTAS

sustantivas y de procedimiento aplicables; segundo, porque utilizaron procedimientos particularmente fraudulentos, como el pago de “comisiones” a “conseguidores”, para que la Junta aceptara financiar los despidos; tercero, porque incluyeron entre los trabajadores beneficiarios últimos de las ayudas a tres intrusos; y cuarto, porque la aceptación por parte del Gobierno y del Parlamento de Andalucía de la novación de las ayudas a los trabajadores despedidos y jubilados, mediante el Decreto Ley 4/2012, no priva en modo alguno a la Junta de Andalucía de su legitimación y su acción para reclamar el resarcimiento de los perjuicios a los gestores desleales y a los empresarios que se lucraron de las ayudas.

Por lo demás, debe recordarse que, conforme se recoge en el antecedente vigesimocuarto de la presente resolución, mediante Auto de fecha 24 de junio de 2024, se resolvió, a instancia de la Junta de Andalucía y con la conformidad del Ministerio Fiscal, tener por desistidos a ambos demandantes de las pretensiones contenidas en sus escritos de demanda y de adhesión a la misma respecto de don A. y “Vitalia S.A.”

TERCERO.- Todos los demandados, salvo don J., han presentado escritos de contestación a la demanda, solicitando la desestimación de las pretensiones formuladas contra ellos por la Junta de Andalucía, con fundamento en diferentes motivos de oposición.

A) La administración concursal de Grupo Dhul S.L., en su escrito de contestación presentado el 18 de junio de 2020, se somete a lo que por este tribunal se dicte en atención a la legislación y jurisprudencia aplicable, y a lo que resulte de la prueba que se practique, incluida también la que obra en el proceso penal que se sigue ante el Juzgado de Instrucción Número 6 de Sevilla. Realiza, asimismo, precisiones sobre la naturaleza concursal de la deuda, si se declarase en la sentencia la responsabilidad contable de Grupo Dhul.

En su escrito de conclusiones, presentado el 20 de octubre de 2025, la administración concursal de Grupo Dhul S.L. se afirma y ratifica en las manifestaciones contenidas en su escrito de contestación a la demanda, y actualiza y completa la alegación en relación con la hipotética condena de los administradores de GRUPO DHUL S.L. como personas afectadas por la calificación del concurso de la sociedad como culpable, precisando que es firme la sentencia que califica el concurso de Grupo Dhul, S.L. como culpable, y declara a don F. y don A. (por su condición de administradores de Derecho), y a Don J. (por su condición de administrador de hecho de la citada empresa), como personas afectadas por dicha calificación, y en los concretos términos y condenas que se recogen en las sentencias de 11 de diciembre de 2018, del Juzgado de lo Mercantil número 1 de Granada, y de 11 de marzo de 2022, de la Audiencia Provincial de Granada, al haberse inadmitido el recurso de casación interpuesto contra esta última mediante Providencia del Alto Tribunal, de fecha 22 de mayo de 2024.

B) La representación procesal de don C. y doña M., en su contestación presentada el 6 de julio de 2020, niega que sus mandantes hayan suscrito ningún documento para constar como beneficiarios en la póliza de Personal Life; alega que, hasta habérseles emplazado para contestar la demanda, sus mandantes no han conocido la existencia ni el concreto contenido de las Diligencias Preliminares B-112/11, ni tampoco de las Actuaciones Previas 234/11 y del Acta de Liquidación Provisional dictada en las mismas; alega prescripción de la responsabilidad contable; y alega asimismo falta de legitimación pasiva, por no ser sus representados cuentadantes, ni haber firmado documento alguno relacionado con su inclusión en las pólizas.

En sus conclusiones escritas, esta representación procesal reitera que no consta que el Sr. C. ni la Sra. M. hayan impuesto su firma en la póliza litigiosa; reitera, igualmente, la prescripción de la responsabilidad contable, así como la falta de legitimación pasiva de dichos demandados.

C) La demandada doña F., en la contestación presentada a través de su representación procesal con fecha 31 de marzo de 2021, alega prejudicialidad penal y prescripción de la responsabilidad contable.

D) La representación procesal de don F., en su escrito de contestación recibido el 3 de marzo de 2023, alega que la demanda de la Junta de Andalucía contra el Sr. F. se basa en declaraciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

prestadas en la causa penal de Nueva Rumasa por un abogado que ha sido condenado por delitos de revelación de secretos y de deslealtad profesional, por haber realizado dichas declaraciones, por lo que considera que todos los elementos de prueba facilitados por ese abogado son nulos de pleno derecho por haber sido obtenidos ilícitamente. Asimismo, niega que su mandante haya realizado ninguno de los hechos a que se refiere la demanda, pues afirma que no ha ejercido la administración de Grupo Dhul, S.L., y que el grupo de empresas conocido como Nueva Rumasa, del que formaba parte dicha mercantil, era dirigido por J.

Esta representación procesal, en su escrito de conclusiones, manifiesta su disconformidad con la totalidad de las conclusiones de la Junta de Andalucía y del Ministerio Fiscal. Respecto a las conclusiones del Ministerio Fiscal, señala que no hacen mención alguna a los presuntos hechos que la Junta de Andalucía atribuyó al Sr. F. en su demanda, lo que considera lógico teniendo en cuenta que no ha sido practicada prueba alguna que revele la intervención del Sr. F., persona física, en los presuntos hechos alegados por la Junta de Andalucía en su demanda. En relación con las conclusiones de la Junta de Andalucía, aduce que, en su conclusión única, la se limita a reproducir lo alegado en el hecho cuarto de su demanda, sin valorar prueba alguna que, a su criterio, acredite tales extremos. Se pone de manifiesto que este tribunal ya inadmitió en la audiencia previa las pruebas procedentes del abogado don J., en las que dice que se apoyan las pretensiones de la demanda contra don F., por haber sido obtenidas con vulneración de derechos fundamentales. Finalmente, manifiesta que no existe prueba alguna acreditativa de la participación de don F. en acto jurídico alguno hábil para generar la responsabilidad contable que postula la Junta de Andalucía, con la adhesión del Ministerio Fiscal, y, en particular, de que el Sr. F. diera ninguna orden para la suscripción de la póliza cuyo beneficiario era la Caja Rural de Granada.

En escrito posterior, la representación procesal de don F. complementa sus conclusiones haciendo referencia al Auto 731/2025, de 9 de julio, de la Audiencia Provincial de Sevilla, Sección Séptima, que, estimando el recurso interpuesto por el Sr. F. contra el Auto de 23 de abril de 2024 del Juzgado de Instrucción nº 6 de Sevilla, revoca esta última resolución y acuerda en su lugar, por lo que se refiere a don F. y don A., el sobreseimiento provisional y archivo de la causa, al entender la Audiencia Provincial que ninguna participación del apelante se describe en el Auto de Procedimiento abreviado en relación a las ayudas al Hotel Cervantes y a Comercial Alimentaria Dhul, S.L.

E) La representación procesal de don J. contestó a la demanda mediante escrito presentado el 17 de abril de 2023, planteando las siguientes causas de pedir en oposición a las pretensiones de la demanda: prescripción, porque los hechos son anteriores en 9 años a la incoación de la causa penal (Diligencias Previas nº 174/2011); prejudicialidad penal, porque los hechos se están investigando en la causa penal y, específicamente, porque hay que esperar a la sentencia firme penal para que se pueda decidir sobre la prescripción de la responsabilidad contable; respecto a los intrusos, alega que, según las cantidades consignadas en la propia demanda, tras la introducción de esas tres personas en el estudio actuarial, se incrementa el coste total de la prima, pero la cuantía de la aportación de la Junta sigue siendo la misma, y que, si posteriormente Dhul no pagó su parte de la prima y, finalmente, la Junta decidió cubrir la deuda de Dhul, el Sr. J. es ajeno a todo ello; falta de legitimación pasiva, que basa en las sentencias de la jurisdicción contencioso-administrativa en los recursos contra las resoluciones de la Junta de Andalucía sobre reintegro de las ayudas; y falta de litisconsorcio pasivo necesario por no haber traído al proceso a los gestores de VITALIA S.A. y demás miembros del Grupo Vitalia.

En sus conclusiones escritas, la representación procesal de don J. niega el papel que se achaca en la demanda al Sr. J. para la concesión de las ayudas a la empresa Dhul, lo que se considera que no se ha acreditado y ni tan siquiera se ha intentado acreditar en el presente procedimiento, incumbiendo la prueba a la parte demandante; reitera la prescripción, aun antes de incoar el procedimiento penal conocido como Diligencias Previas nº 174/2011, lo que aconteció casi 9 años después; reitera también que el exceso de prima por la inclusión de los intrusos no habría sido



TRIBUNAL DE CUENTAS

costeado por la Junta de Andalucía, sino por la empresa; insiste de nuevo en la prescripción, alegando que el último pago de la prima con fondos de la Junta de Andalucía se efectuó el 1 de diciembre de 2003, 7 años antes de la incoación de las DP 174/2011 del JI nº 6 de Sevilla, y mencionando igualmente la exigencia de conocimiento personal por el interesado de las actuaciones interruptoras de la prescripción; sostiene la falta de legitimación pasiva del Sr. J., negando que este fuese administrador de fondos públicos y menos aún que se le comisionara a tal efecto por la Junta de Andalucía; reitera la alegación de prejudicialidad penal, poniéndola en relación con la prescripción de la responsabilidad contable derivada de hechos constitutivos de delito; reitera la alegación de falta de litisconsorcio pasivo necesario, por entender que deberían haber sido demandadas en este proceso las compañías aseguradoras; alega que la STS 749/2022 cuyos hechos probados “salvaguarda” la Junta de Andalucía, está íntegramente anulada por el Tribunal Constitucional; e invoca, finalmente, el Decreto-Ley 4/2012, cuestionando que las partes demandantes pretendan extender la posibilidad de ampliar ad infinitum las irregularidades buscando el resarcimiento íntegro de lo abonado, incluyendo costes de refinanciación, pese a que incluso reconocen que los 77 trabajadores afectados eran acreedores de las rentas percibidas.

F) La representación letrada de las codemandadas doña M. y doña M., en su condición de causahabientes y sucesoras procesales de don F., presentó su contestación el 6 de marzo de 2025. Esta representación considera que la demanda realiza una caprichosa e injustificada selección de demandados, que no tiene explicación jurídica alguna. Hay demandados que no fueron considerados responsables en la liquidación provisional, y no se demanda al único Director General que la liquidación provisional consideró responsable.

Por otro lado, frente a la afirmación de la demanda de que la mercantil Dhul no acreditó falta de medios para afrontar los gastos del ERE, la representación de las Sras. M. y L. aduce que, conforme a la legislación vigente, las empresas beneficiarias no tenían que acreditar insuficiencia de medios, puesto que no era condición para recibir las ayudas de esta o de cualquier otra Administración.

Respecto a los intrusos, se alega en esta contestación que, según las cantidades consignadas en la propia demanda, tras la introducción de esas tres personas en el estudio actuarial, se incrementa el coste total de la prima, pero la cuantía de la aportación de la Junta sigue siendo la misma, con lo que es claro que ese coste suplementario sería abonado por la empresa. Se manifiesta, asimismo, que, aunque según el Acta de Liquidación Provisional la Junta sí habría abonado parcialmente ayudas destinadas a esas personas, esas ayudas, de haberse producido, no son atribuibles al Sr. F.

Se aduce también que no tiene la menor justificación la cuantía de la supuesta responsabilidad contable que se pretende atribuir al Sr. F., por la totalidad de las ayudas otorgadas a los extrabajadores de la empresa Dhul. A este respecto, se manifiesta que el Parlamento de Andalucía aprobó por unanimidad el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, que convalidó las ayudas otorgadas a múltiples empresas, entre ellas, el propio Grupo Dhul.

La representación de las herederas del Sr. F. niega asimismo las legitimaciones activa y pasiva como cuestión de fondo que debe ser decidida en la sentencia.

Por otro lado, esta representación invoca las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en 2024, que distinguen entre ayudas concedidas para la finalidad que el programa presupuestario determinaba, y ayudas desviadas de la finalidad del programa presupuestario, de tal manera que solamente cabe apreciar ilicitud en estas últimas y no en las primeras. Precisa que las ayudas a las que se refiere la demanda eran absolutamente prototípicas de la finalidad para la que el legislador decidió conceder a estas ayudas.

Asimismo, alega que las ayudas se concedieron de acuerdo con lo dispuesto en la OM de 5 de abril de 1995, y niega que se haya producido alcance a los fondos públicos porque, por un lado, la actora no justifica que haya una cuenta pública que arroje un saldo deudor injustificado; y, por otro lado,



TRIBUNAL DE CUENTAS

porque la Intervención de la Junta de Andalucía no ha apreciado menoscabo de los caudales públicos provenientes del uso que se ha dado a los fondos de la partida presupuestaria 31L, sin que se haya producido vulneración de ninguna norma porque se han aplicado los fondos a Ayudas Sociolaborales, tal y como establece la Memoria del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

También invoca el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis, añadiendo que la jurisdicción contable no debe entrar a enjuiciar cuestiones de procedimiento administrativo común, incluso aunque los procedimientos seguidos por la administración pública de que se trate pudieran estar incursos en causa de nulidad, por lo que, si hubiera habido alguna irregularidad en la tramitación de las ayudas de referencia, en ningún caso llegarían más allá de las simples irregularidades administrativas, sin afección alguna al ámbito objetivo que le es propio enjuiciar al Tribunal de Cuentas.

En su escrito de conclusiones, la representación procesal de las herederas de don F. se ratifica expresamente en la integridad de su contestación a la demanda, cuyas afirmaciones y postulados considera que no han sido desvirtuados en absoluto por las demandantes, a la vista de la carencia de trascendencia de la prueba propuesta por la actora. Se alega en particular que, de la información aportada por la propia Junta de Andalucía a la unidad de Actuaciones Previas de este Tribunal, la conclusión a la que llegó el delegado instructor en el Acta de liquidación provisional fue la inexistencia de responsabilidad contable del Sr. F.; señala también que la Junta de Andalucía atribuye al Sr. F. la responsabilidad de absolutamente toda la cuantía de las ayudas percibidas por la mercantil DHUL, aún a sabiendas y reconociendo en sus escritos que no fue el Sr. F. quien ordenó muchos de los pagos; se manifiesta, asimismo, que no aporta la Junta ni existe la menor prueba del supuesto conocimiento del Sr. F. sobre la existencia de los llamados “intrusos” en el colectivo que percibiría las ayudas; reitera las alegaciones de la contestación sobre la trascendencia de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre los ERES, invocando además la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, número 1103/2024 de 29 de noviembre, en la causa penal sobre las ayudas a ACYCO, en la que se asume la interpretación de las sentencias del Tribunal Constitucional; y, finalmente, reitera la invocación del Decreto-Ley 4/2012 de la Junta de Andalucía, subrayando que se trata de una norma con rango de Ley que obliga a todos y solamente puede ser invalidada por medio de un recurso que prospere ante el Tribunal Constitucional, lo que no se ha producido.

G) En cuanto al demandado don J., si bien, como ya se ha indicado, no contestó a la demanda en tiempo y forma, su representación letrada presentó conclusiones escritas, alegando la concurrencia de prejudicialidad penal y, en su virtud, solicitó la suspensión de este procedimiento de reintegro por alcance B-137/16-01 hasta que recayese sentencia penal firme de la Audiencia Provincial de Sevilla en la pieza política de los ERE, o bien hasta que se acreditase que dicha causa penal hubiera terminado o se encontrase paralizada por motivo que impidiera su normal continuación; y, todo ello, conforme a los artículos 18 LOTCu, 49.3 LFTCu, 10 LOPJ y 40 LEC, y a la doctrina que resulta de aplicación.

CUARTO.- Una vez analizados los escritos de contestación a la demanda y de conclusiones presentados, se constata que se ha alegado por los demandados don C. y doña M., y por don J., su falta de legitimación pasiva ad causam por carecer de la condición de cuentadantes.

Se examinará esta cuestión en primer lugar pues la concurrencia en los demandados de la condición de cuentadantes no solamente condiciona la legitimación pasiva frente a reclamaciones basadas en responsabilidad contable, sino que resulta determinante de la propia jurisdicción de este Tribunal de Cuentas, que no se extiende en ningún caso al enjuiciamiento de pretensiones dirigidas contra sujetos que carezcan de dicha condición. La Sentencia de la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas nº 9/2006, de 7 de abril, ha subrayado la vinculación entre la legitimación pasiva en las pretensiones de responsabilidad contable y los límites de la jurisdicción del Tribunal



TRIBUNAL DE CUENTAS

de Cuentas:

“No habiéndose atribuido a la jurisdicción contable como jurisdicción especializada la competencia para poder declarar responsabilidad contable a quienes no manejan caudales o efectos públicos, ni en la Ley Orgánica 2/1982 ni en la Ley 7/1988, no procede que se exceda en su jurisdicción por mor de lo dispuesto en el aludido art. 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, pues en otro caso tal exceso de jurisdicción sería un motivo claro de fundamentar un recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra las resoluciones de la jurisdicción contable que fueran susceptibles de interponer dicho recurso conforme a lo previsto en el art. 82 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Aunque la atribución jurisdiccional por acciones conexas es una cuestión prevista y solucionada en otros órdenes jurisdiccionales de nuestro derecho positivo lo cierto es que en la jurisdicción contable no se ha regulado expresamente tal materia referida a responsabilidades conexas imputables a personas sujetas a distintas jurisdicciones, por lo que únicamente cabe hablar de responsabilidades contables cuando afectan a los que deban rendir cuentas por el manejo de caudales o efectos públicos, sin que sea posible extender más allá el ámbito de la jurisdicción contable so pena de desbordarlo con posible colisión con otros órdenes jurisdiccionales, especialmente con la jurisdicción civil o contenciosa”. Siendo la jurisdicción un presupuesto de validez de cualquier pronunciamiento de este tribunal sobre las pretensiones planteadas en la demanda, esta cuestión ha de ser examinada y decidida con carácter previo, y con referencia a todos los demandados, hayan alegado o no la falta de legitimación pasiva, pues la falta de jurisdicción es cuestión procesal de orden público que debe ser examinada de oficio por el órgano jurisdiccional.

La legitimación pasiva en las acciones de exigencia de responsabilidad contable corresponde únicamente a los gestores de fondos públicos y a los perceptores de ayudas o subvenciones públicas. Así resulta de lo dispuesto en el artículo 2.b) de la LOTCu, que dispone que es función propia del Tribunal de Cuentas “el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”; en el artículo 15 de la misma Ley Orgánica, que precisa que “el enjuiciamiento contable, como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos”; y en el artículo 49.1 de la LFTCu, que dispone que la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que se deduzcan contra “cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos”, o contra “las personas o Entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas” procedentes del sector público.

La jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, así como la doctrina de la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas, ha precisado qué ha de entenderse por gestor de fondos públicos y por perceptor de ayudas o subvenciones públicas, a los efectos que nos ocupan.

A) Legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los gestores de fondos públicos.

La condición de gestor de fondos públicos, a efectos de legitimación pasiva para la exigencia de responsabilidades contables requiere la concurrencia de dos elementos: en primer lugar, la existencia de un vínculo jurídico entre la entidad pública perjudicada y el sujeto causante del perjuicio; y, en segundo término, que, la actuación determinante del perjuicio a los fondos públicos se base en ese vínculo jurídico entre la entidad perjudicada y el causante del perjuicio.

Respecto al primero de los dos elementos señalados, la Sala de Justicia, con carácter general, vincula la condición de cuentadante a una actividad gestora de bienes y derechos de titularidad pública que tenga su fundamento “en un vínculo jurídico funcional, laboral o administrativo” con el ente titular de los fondos públicos de que se trate (S. 15/2009, de 22 de julio; 13/2008, de 20 de octubre; 27/2004, de 13 de diciembre), entendiéndose que, como regla “las relaciones establecidas en la legislación contractual administrativa con empresarios y profesionales que ejercen por cuenta propia no determinan la incorporación de éstos al status del empleado público, por lo que son ajenos a la estructura organizativa de la correspondiente Administración Pública y



TRIBUNAL DE CUENTAS

únicamente su responsabilidad vendrá dada por lo específicamente pactado en el contrato administrativo en vigor y en la propia legislación contractual administrativa relativa a los contratos de obras, servicios, suministros y consultorías y asistencias en que se fundamente” (S. 5/2021, de 24 de junio y S. 22/2007, de 1 de noviembre). Ahora bien, lo anterior no excluye que sean considerados cuentadantes y puedan, por tanto, incurrir en responsabilidad contable, los profesionales externos contratados por una entidad pública “si se les otorgan facultades de manejo y uso de ingresos públicos, de acuerdo con las leyes en el supuesto de que éstas lo prevean” (S. 22/2007, de 1 de noviembre).

El vínculo jurídico existe también, en el caso de las sociedades mercantiles de titularidad pública, entre éstas y los administradores y apoderados de las mismas con facultades de gestión de sus fondos públicos (STS 3ª, sección 7ª, de 4 de febrero de 2014; STS 3ª, sección 7ª, de 26 de abril de 2012; STS 3ª, sección 7ª, de 2 de marzo de 2012; STS 3ª, sección 7ª, de 30 de junio de 2011; la Sala de Justicia del TCu se ha pronunciado en este sentido en S. 3/2017, de 14 de febrero y S. 10/2007, de 18 de julio, entre otras muchas).

Es necesario también que la actuación determinante del perjuicio a los fondos públicos se base en el vínculo jurídico existente entre el causante del daño y la entidad pública perjudicada. Este requisito se cumple siempre que el causante del daño, desde la posición jurídica que le otorga su vínculo funcional, laboral, administrativo o contractual con la entidad perjudicada, haya realizado cualquiera de las actuaciones de gestión de fondos públicos relacionadas en el artículo 15 de la LOTCu (recaudar, intervenir, administrar, custodiar, manejar o utilizar bienes, caudales o efectos públicos). En este sentido, la S. 14/2009, de 8 de julio, tras recordar que la Sala “defiende un concepto amplio de gestor de fondos públicos y de cuentadante, conectado al ejercicio de las funciones previstas en el artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo: gestionar, administrar, manejar, intervenir, recaudar, tener la custodia... de caudales o efectos públicos”, descarta la legitimación pasiva de uno de los demandados porque su actuación, en virtud del vínculo contractual que le unía a la entidad perjudicada, se circunscribía al ámbito consultivo de asesoramiento, y no trascendía al de la gestión.

Por otro lado, no es decisivo que la actuación determinante del perjuicio a los fondos públicos forme parte de las funciones que formalmente corresponden al causante del daño en virtud del vínculo que le une a la entidad pública; basta, para que surja la responsabilidad contable, que, con base en el vínculo jurídico existente con la entidad, se hayan realizado actos de gestión de fondos públicos que hayan causado un perjuicio a los mismos, aunque esos actos no formen parte de las competencias, atribuciones o facultades que formalmente correspondan al causante del daño. Así, por un lado, pueden ser demandados ante la jurisdicción contable “todos aquellos que, por su función de ordenador del gasto y pago, interventor, administrador, recaudador, depositario, cajero, o que su función esté relacionada con la administración o el manejo o utilización de bienes o caudales públicos (...) si su acción u omisión ha infringido la legislación presupuestaria y contable y ha ocasionado un daño a los fondos públicos” (S. 10/2007, de 18 de julio); pero también aquellos que, sin tener atribuidas dichas funciones, las ejercitan de hecho, desde la posición que ocupan en virtud del vínculo que les une a la entidad pública. Por ello, la S. 22/2010, de 17 de noviembre, consideró pasivamente legitimado al Vicepresidente de una sociedad mercantil pública que, si bien no tenía poder alguno de disposición sobre los fondos públicos perjudicados de acuerdo con lo establecido por los Estatutos de la sociedad, firmó un acuerdo, como Vicepresidente de la empresa y en nombre de ella, que reconocía y ordenaba el pago de una indemnización legalmente improcedente.

B) Legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los perceptores de ayudas o subvenciones públicas.

También se puede exigir responsabilidad contable, mediante la correspondiente demanda ante este Tribunal de Cuentas, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del sector público. De acuerdo con la S. 23/2005, de 30 de noviembre,



TRIBUNAL DE CUENTAS

los perceptores de las subvenciones o ayudas públicas están sometidos “al enjuiciamiento contable que ejerce el Tribunal de Cuentas, cuando se cumplen los requisitos generales que exige el art. 49 de su Ley de Funcionamiento, obligando a estos perceptores a indemnizar los daños y perjuicios causados por el menoscabo de los caudales y efectos públicos, obligación sancionada en el art. 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, y exigible de las entidades públicas y privadas que hayan producido el citado menoscabo”. Razona esta sentencia, con cita de otras anteriores, que “los perceptores de subvenciones y ayudas públicas, al recibir efectos públicos, se erigen en sujetos encargados de su manejo y al infringir las disposiciones presupuestarias o contables que les son aplicables incurren, concurriendo los demás requisitos mencionados, en responsabilidad contable”.

En el caso de subvenciones y ayudas a personas jurídicas, la doctrina de la Sala de Justicia ha precisado que la legitimación pasiva en concepto de perceptor corresponde únicamente a la persona jurídica beneficiaria y no a las personas físicas que la administran, gestionan o representan, si bien estas últimas podrían incurrir en responsabilidad contable si ejercieran funciones de gestión de fondos públicos en el procedimiento de concesión, gestión, justificación o reintegro de la subvención, sin que se considere, a estos efectos, que la mera solicitud de una subvención es un acto de gestión de los fondos públicos (S. 7/2019, de 21 de junio y S. 23/2005, de 30 de noviembre).

Por otro lado, de acuerdo con la doctrina de la Sala de Justicia, tampoco cabe considerar perceptores de subvenciones o ayudas públicas a los terceros que reciben indebidamente, de una entidad subvencionada, pagos con fondos procedentes de una subvención (S. 14/2009, de 8 de julio y S. 11/2000, de 3 de julio), ni, en general, a quienes, aun cuando de alguna forma hayan sido titulares de relaciones jurídicas con el beneficiario de una subvención que hubieran podido contribuir o favorecer la producción del descubierto, no hayan gestionado directamente los fondos públicos menoscabados (S. 14/2009, de 8 de julio y S. 19/2004, de 14 de septiembre). En este sentido, la S. 12/2004, de 5 de julio, recuerda que “debe admitirse la falta de legitimación pasiva de aquellas personas o entidades que no sean receptoras de subvenciones, puesto que los únicos obligados a rendir cuentas ante este Tribunal son los que las han percibido y ello, con independencia de que el perceptor decidiese o no entregar los fondos a otras personas o entidades para su gestión.”

C) Falta de legitimación pasiva ante la jurisdicción contable de los inductores o cooperadores necesarios que no tengan la condición de cuentadantes (“extraneus”)

Quien no tiene la condición de cuentadante, por no ser gestor de fondos públicos ni perceptor de ayudas o subvenciones públicas, en los términos que se acaban de expresar, no puede incurrir en la especial clase de responsabilidad cuyo enjuiciamiento corresponde a este Tribunal de Cuentas (responsabilidad contable). No se quiere decir que un sujeto que, sin tener la condición de cuentadante, haya inducido o contribuido de manera decisiva con su actuación a que se produzca un daño a los fondos públicos no tenga ninguna responsabilidad. Lo que se afirma es la responsabilidad solamente es “contable” cuando el causante del daño tiene la condición de gestor de fondos públicos o de perceptor de ayudas y subvenciones públicas; en otro caso, la responsabilidad tendrá naturaleza civil o administrativa y deberá exigirse ante la jurisdicción que corresponda (civil, penal o contencioso-administrativa), pero no ante esta jurisdicción contable.

En este sentido, la STS 3ª, sección 7ª, de 2 de marzo de 2012 (Roj: STS 1376/2012) señalaba que “la responsabilidad contable no se identifica, de modo necesario, con la responsabilidad civil o la responsabilidad patrimonial en que puedan incurrir, frente a la Administración, quienes, sin estar vinculados al servicio de la misma, o estándolo pero no teniendo a su cargo el manejo de bienes o caudales públicos, causen daños a éstos, bien directamente, bien determinando la obligación de la Administración de indemnizar a terceros. En estos casos, no se estará ante supuesto alguno de responsabilidad contable, sino ante una situación de ‘responsabilidad civil frente a la Administración pública’, para cuya determinación ésta, a falta de un precepto legal que la habilite,



TRIBUNAL DE CUENTAS

habrá de acudir a la Jurisdicción civil como cualquier otro sujeto de derecho.”

Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas han excluido que sean enjuiciados en esta jurisdicción contable quienes, sin tener la condición de gestores públicos o de perceptores de ayudas y subvenciones públicas, puedan ser considerados inductores o cooperadores necesarios en la producción de un daño a los fondos públicos, ni siquiera cuando concurren en la causación del perjuicio con algún sujeto que sí tenga la condición de cuentadante.

La STS 3ª, sección 7ª, de 21 de julio de 2011 recuerda que el alto tribunal “se ha pronunciado, reiteradamente, sobre el sometimiento a la responsabilidad contable por alcance exigida por el Tribunal de Cuentas de quienes no tienen la condición de cuentadantes” y que “la conclusión alcanzada al respecto en las sentencias dictadas con fechas de 8 de noviembre de 2006 , 17 de abril de 2008 , 4 de febrero de 2009 y 24 de mayo de 2010 en los recursos de casación 4048/01 , 7452/02 , 10683/04 y 1520/2005, ha sido la de excluir dicha responsabilidad.”

La STS 3ª, sección 2ª, de 17 de abril de 2008 (Roj: STS 2555/2008) desestimaba los argumentos en que se basaba la pretensión de la Abogacía del Estado de que los cooperadores necesarios no cuentadantes fuesen enjuiciados por el tribunal de Cuentas, en los siguientes términos literales:

“[...] El Abogado del Estado, en su recurso, alude al art. 42.1 de la LOTCU, para apoyar su tesis, en cuanto establece que serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución. Sin embargo, la cooperación o encubrimiento a que se refiere el precepto no pueden ser interpretados sino en relación con el procedimiento de gestión económica de los fondos públicos, esto es, cuando se imputan a los que manejan fondos públicos y no han sido autores materiales por ejecución, por lo que la condición de cuentadante de fondos públicos no puede faltar, en cuanto constituye un presupuesto de exigibilidad en una acción de responsabilidad contable.

Por otra parte, la posibilidad de condenar al "extraneus" en los tipos delictivos específicos previstos para castigar a sujetos activos caracterizados por su especial cualificación, no puede ser aplicable en el ámbito de la Jurisdicción Contable, ante la falta de un precepto específico que permita condenar junto a un cuentadante a un tercero por razón de unos mismos hechos, existiendo concierto de voluntades y un consiguiente alcance de caudales públicos.

Finalmente, aunque es cierto que la doctrina que se mantiene puede fragmentar la continencia de la causa y obliga a la Administración a acudir a un incidente de ejecución de sentencia penal o a la vía civil, una vez determinada la cuantía del alcance por el Tribunal de Cuentas, para conseguir también la condena de los terceros, de forma solidaria, con los declarados responsables directos por la Jurisdicción Contable, no lo es menos que las responsabilidades conexas imputables a personas sujetas a distintas jurisdicciones no está expresamente regulada en relación con la jurisdicción contable, por lo que únicamente cabe hablar de responsabilidad contable cuando afecta a los que deban rendir cuentas por el manejo de fondos públicos, sin que, en consecuencia, sea posible extender el enjuiciamiento al "extraneus", aunque resulten cooperadores necesarios”. La Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas rechaza también que los inductores y los cooperadores necesarios no cuentadantes sean enjuiciados por la jurisdicción contable (S. 4/2023, de 31 de mayo; S. 5/2021, de 24 de junio; S. 28/2017, de 13 de julio; S. 11/2016, de 21 de septiembre; S. 14/2009, de 8 de julio; S. 15/2007, de 24 de julio y S. 9/2006, de 7 de abril). Así, la S. 14/2009, de 8 de julio, señala que “el extraneus no puede ser responsable contable porque no concurre en el mismo la condición de gestor de fondos públicos y de cuentadante respecto a los mismos, aunque su participación en los hechos hubiera constituido una colaboración necesaria en la producción del daño.”

En particular, la S. 9/2006, de 7 de abril, ya citada al inicio del presente fundamento, llama la atención sobre la relación existente entre la falta de legitimación pasiva del “extraneus” y los límites de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas:



TRIBUNAL DE CUENTAS

“[...] Lo que realmente se plantea en la jurisdicción contable con respecto al extraneus es un problema de exceso de jurisdicción y no de exigencia de responsabilidad alguna, pues el ordenamiento jurídico ya prevé adecuadamente cuál pueda ser la jurisdicción competente y cómo dar respuesta a dicha responsabilidad.

No habiéndose atribuido a la jurisdicción contable como jurisdicción especializada la competencia para poder declarar responsabilidad contable a quienes no manejan caudales o efectos públicos, ni en la Ley Orgánica 2/1982 ni en la Ley 7/1988, no procede que se exceda en su jurisdicción por mor de lo dispuesto en el aludido art. 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, pues en otro caso tal exceso de jurisdicción sería un motivo claro de fundamentar un recurso de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo contra las resoluciones de la jurisdicción contable que fueran susceptibles de interponer dicho recurso conforme a lo previsto en el art. 82 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Aunque la atribución jurisdiccional por acciones conexas es una cuestión prevista y solucionada en otros órdenes jurisdiccionales de nuestro derecho positivo lo cierto es que en la jurisdicción contable no se ha regulado expresamente tal materia referida a responsabilidades conexas imputables a personas sujetas a distintas jurisdicciones, por lo que únicamente cabe hablar de responsabilidades contables cuando afectan a los que deban rendir cuentas por el manejo de caudales o efectos públicos, sin que sea posible extender más allá el ámbito de la jurisdicción contable so pena de desbordarlo con posible colisión con otros órdenes jurisdiccionales, especialmente con la jurisdicción civil o contenciosa”.

En definitiva, esta sentencia niega de manera expresa que la jurisdicción del Tribunal de Cuentas pueda extenderse, por conexión, al enjuiciamiento de las responsabilidades en que pudieran haber incurrido quienes deban ser considerados “extraneus”, por no tener la condición de cuentadantes. Ahora bien, esto no significa que las responsabilidades que puedan derivarse de la actuación de los inductores o cooperadores necesarios no cuentadantes (“extraneus”) no se puedan hacer efectivas, pues, como pone de manifiesto la citada S. 9/2006, “el hecho de que no se le pueda exigir [al extraneus] la responsabilidad contable no determina que no responda aquél de los daños y perjuicios ocasionados a los fondos públicos en la jurisdicción penal (responsabilidad civil derivada del delito) o civil.”

Es importante también subrayar que la determinación de la legitimación pasiva atendiendo a la condición de gestor de fondos públicos o perceptor de ayudas y subvenciones públicas o, por el contrario, de la falta de legitimación pasiva en quienes, por no tener ninguna de las referidas condiciones, deben considerarse “extraneus”, es una cuestión previa e independiente de la valoración de la intervención que el sujeto haya podido tener o no en los hechos determinantes del perjuicio a los fondos públicos porque, como se razona en la S. 5/2021, de 24 de junio, establecido el carácter de “extraneus” de una persona, “que su intervención en los hechos haya podido tener más o menos influencia en la producción del resultado dañoso resulta por completo irrelevante, a efectos de la apreciación de responsabilidad contable, ya que la figura jurídica del “extraneus” se aplica precisamente a sujetos que han podido contribuir con su conducta a causar un menoscabo a los fondos públicos pero que, por no tener la condición de gestores de fondos públicos, no pueden incurrir en responsabilidad contable, única clase de responsabilidad que puede ser enjuiciada por este Tribunal de Cuentas, lo que no impide que las responsabilidades de otra naturaleza en que dichos sujetos hubiesen podido incurrir puedan ser exigidas por las vías administrativas o jurisdiccionales (distintas de la jurisdicción contable) que correspondan”.

De acuerdo con la anterior doctrina, a título de ejemplo, se ha declarado la falta de legitimación pasiva ante la jurisdicción contable, por dirigirse la acción frente a sujetos que debían considerarse “extraneus”, al no ser gestores de fondos públicos ni perceptores de subvenciones o ayudas públicas, en los siguientes supuestos: 1) entidades financieras que cursaron transferencias de fondos públicos ordenadas por el responsable contable (S. 4/2023, de 31 de mayo); 2) arquitectos carentes de vinculación con la entidad pública, que firmaron certificaciones de obras que no se correspondían con la realidad (S. 5/2021, de 24 de junio); 3) intermediarios en la captación de



TRIBUNAL DE CUENTAS

subvenciones concedidas irregularmente (S. 28/2017, de 13 de julio y S. 11/2016, de 21 de septiembre); 4) personas que desempeñaban puestos de trabajo en entidades financieras o mercantiles, sin vínculo con la entidad pública, pero que cooperaron para realizar las operaciones que dieron lugar al daño para el patrimonio público (S. 15/2007, de 24 de julio y STS 3ª, sección 7ª, de 21 de julio de 2011); 5) empresas que cooperaron con la entidad perceptora de la subvención simulando que se ejecutaba la actividad subvencionada (S. 9/2006, de 7 de abril, S. 19/2004, de 14 de septiembre); 6) destinatarios de pagos con sobrepagos o de pagos sin contraprestación realizados por una entidad pública (S. 18/2004, de 13 de septiembre y STS 3ª, sección 2ª, de 24 de mayo de 2010); 7) empresas subcontratistas contratadas por la entidad perceptora de la subvención para realizar una actividad subvencionada de naturaleza formativa (S. 12/2004, de 5 de julio y STS 3ª, sección 2ª, de 4 de febrero de 2009); 8) empresas interpuestas que cometieron una defraudación en los precios, en el seno de un expediente de contratación pública (S. 7/2002, de 17 de septiembre y STS); 9) investigador contratado por la entidad perceptora de la subvención, que no desempeñó la actividad investigadora subvencionada (S. 11/2000, de 3 de julio).

Finalmente, debe destacarse que, en todos en los supuestos anteriormente mencionados, respecto de los demandados no cuentadantes, se apreció, exclusivamente, su falta de legitimación pasiva ante esta jurisdicción contable, lo que no implicaba, en ningún caso, como venimos señalando, ni negar la participación que dichos sujetos hubieran podido tener en el daño a los fondos públicos, ni cuestionar la ilicitud de la actuación que se atribuía a dichos demandados, ni, en definitiva, excluir que de dicha actuación pudieran derivar responsabilidades distintas de las contables.

En conclusión, conforme a la reiterada doctrina de la Sala de Justicia y la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo que se ha expuesto en el presente fundamento, cuando en los sujetos demandados falta la condición de gestor de fondos públicos o de perceptor de subvenciones o ayudas públicas, no corresponde a esta jurisdicción contable el enjuiciamiento de la participación que hubieran podido tener en el perjuicio a los fondos públicos, ni valorar la licitud o ilicitud de su actuación, o las eventuales responsabilidades no contables que de ella pudieran derivar.

QUINTO.- Aplicando la doctrina que se acaba de exponer en el fundamento jurídico precedente al supuesto aquí enjuiciado resulta claro, conforme a las consideraciones que se van a desarrollar en este y en los siguientes fundamentos, que carecen de legitimación pasiva ante esta jurisdicción contable, por no concurrir en ellos la condición de cuentadante, los siguientes codemandados: don F., don C., doña M., doña F. y don J., sin que, conforme a la precitada doctrina, corresponda a esta jurisdicción contable el enjuiciamiento de las responsabilidades en que hubieran podido incurrir por su intervención en los hechos a que se refiere la demanda.

A continuación, va a ser analizada la falta de legitimación pasiva de cada uno de los citados codemandados, comenzando por don F.

La demanda no hace referencia a vínculo funcional ni laboral de ninguna clase que uniera al Sr. F. con la Junta de Andalucía, ni se menciona tampoco ningún vínculo contractual, ni administrativo, ni de Derecho privado, en cuya virtud la Junta de Andalucía hubiese transferido a este demandado el ejercicio de ninguna función de gestión de fondos públicos de las relacionadas en el artículo 15 de la LOTCu. La demanda se dirige contra don F. porque como “director financiero de las empresas del Grupo F. previo concierto con J., por la que éste fue retribuido con una cuantiosa comisión, para obtener el rejuvenecimiento de la plantilla de Dhul sin prácticamente coste acordó la presentación de un ERE y obtuvo, gracias a la intervención de aquel, ayudas por importe de 11.144.852,74, incluida una para la cancelación de un préstamo con la Caja Rural de Granada.”

En primer lugar, resulta incontrovertible que la mera condición de director financiero de las empresas del Grupo F. no genera ningún vínculo jurídico con la Junta de Andalucía.

Por otro lado, la actuación que se atribuye al Sr. F., consistente en pagar una cuantiosa comisión a don J. para que éste, mediante ilícita influencia, facilitase la obtención de la ayuda que finalmente



TRIBUNAL DE CUENTAS

fue concedida a la empresa Dhul, no constituye, de ninguna manera, una actuación de gestión de fondos públicos, sin perjuicio de la valoración que dicha actuación, de resultar probada, pudiera merecer en el ámbito penal, ni de las responsabilidades distintas de la contable que, en su caso, pudieran derivar de ella; responsabilidades estas sobre las que no corresponde a esta jurisdicción contable pronunciarse.

En su escrito de conclusiones, la Junta de Andalucía fundamenta la legitimación pasiva del Sr. F. en que “obtuvo o percibió fondos públicos a sabiendas de su irregularidad”, y en que “era administrador, y efectivamente administraba y gestionaba el caudal público obtenido a través de las ayudas que aquí se enjuician.”

Sin embargo, no deja de sorprender que la Junta de Andalucía, en su escrito de conclusiones, siga atribuyendo a don F. intervención en los hechos relativos a la ayuda sociolaboral de Comercial Alimentaria Dhul, S.L., teniendo en cuenta que, en el escrito de acusación presentado en la causa penal (aportado por la propia Junta de Andalucía como prueba documental en la audiencia previa de este procedimiento de reintegro por alcance), no se le atribuye absolutamente ninguna intervención en relación con dicha ayuda. Respecto a don F., el escrito de acusación presentado por la Junta de Andalucía en el Procedimiento abreviado 96/2024 únicamente le atribuye participación en “los hechos descritos en la Conclusión Provisional Primera Apartados Segundo y Tercero” (pág. 48 del citado escrito). Los citados apartados Segundo y Tercero se refieren a las “Ayudas vinculadas con Complejo Bodeguero Bellavista, S.L.U.” y a las “Ayudas vinculadas con Bodega Zoilo F., S.L.”, respectivamente. Los hechos relativos a las “Ayudas vinculadas con Comercial Alimentaria Dhul, S.L (Grupo Dhul, S.L)” se detallan en el apartado Quinto de la Conclusión Provisional Primera del escrito de acusación. En relación con los hechos descritos en este apartado Quinto, la Junta de Andalucía formaliza acusación contra don J., don Rafael Carviá Barrios, don Carlos Santandreu Soriano, don Álvaro Ruiz- Mateos Rivero, doña F., don Damián Jiménez Rueda, don C., doña M., don Antonio José A. Muñoz, don Jesús María Bordallo Rodríguez y don D. En relación con las ayudas a la empresa Dhul, por tanto, la Junta de Andalucía no atribuye participación alguna ni formula acusación penal contra don F., aunque sí acusa a otros directivos de la empresa (don Rafael Carviá Barrios, don Carlos Santandreu Soriano y don Álvaro Ruiz- Mateos Rivero), que no han sido demandados en el presente proceso contable.

En todo caso, y con independencia de la anterior consideración, de las presentes actuaciones no se desprende que don F. fuera perceptor de la ayuda sociolaboral a que se refiere la demanda. En el caso presente, como se precisará más adelante, cabe considerar que la beneficiaria de la ayuda sociolaboral a que se refiere la reclamación de la Junta de Andalucía fue la mercantil Comercial Alimentaria Dhul, S.L., así como su sucesora Grupo Dhul, S.L., sin que de la condición concurrente en el Sr. F. de ostentar el cargo de director financiero del grupo empresarial del que formaban parte pueda derivarse, de manera automática, su condición de perceptor de la ayuda de referencia. Tampoco sería suficiente, por sí solo, para considerar pasivamente legitimado a don F. en concepto de perceptor de las ayudas concedidas a las referidas mercantiles, el hecho -tardíamente alegado por la Junta de Andalucía- de que don F. tuviese la condición de administrador de derecho de Grupo Dhul, S.L., lo que resulta acreditado por las sentencias dictadas en la Sección de calificación del concurso de dicha mercantil, aportadas por su administración concursal a este proceso contable.

A este respecto, conviene recordar que la doctrina de la Sala de Justicia, como se ha indicado más arriba, ha precisado que la legitimación pasiva en concepto de perceptor de subvenciones y ayudas públicas concedidas a personas jurídicas corresponde únicamente a la persona jurídica beneficiaria, y no a las personas físicas que la administran, gestionan o representan, y que estas últimas solo podrían incurrir en responsabilidad contable si ejercieran funciones de gestión de fondos públicos en el procedimiento de concesión, gestión, justificación o reintegro de la subvención, sin que se considere, a estos efectos, que la mera solicitud de una subvención es un acto de gestión de los fondos públicos (S. 7/2019, de 21 de junio y S. 23/2005, de 30 de noviembre). No se atribuye en la demanda al Sr. F. ninguna actuación que lleve consigo el ejercicio de funciones



TRIBUNAL DE CUENTAS

de gestión de fondos públicos en el procedimiento de concesión, gestión, justificación o reintegro de la subvención, por lo que tampoco cabe atribuirle la condición de cuentadante por este concepto.

En definitiva, no concurriendo en don F. la condición de cuentadante, por no ser gestor de los fondos públicos presuntamente dañados, ni perceptor de la ayuda pública a que se refiere la demanda, las responsabilidades en que hubiera podido incurrir por la contribución que la Junta de Andalucía le atribuye en el perjuicio causado a los fondos públicos no serían responsabilidades contables, y, por lo tanto, no pueden ser declaradas por esta jurisdicción contable, sin perjuicio de que pudiera haber lugar a otro clase de responsabilidades penales o de otro tipo.

En definitiva, por todos los razonamientos expuesto en el presente fundamento, se desestima la demanda de la Junta de Andalucía respecto de las pretensiones ejercitadas contra don F., por falta de legitimación pasiva de dicho demandado ante esta jurisdicción contable.

SEXTO.- La falta de legitimación pasiva de los demandados en concepto de “intrusos”, don C., doña M. y doña F., deriva de que no pueden ser considerados cuentadantes, pues no les unía vínculo jurídico alguno con la Junta de Andalucía en cuya virtud gestionasen los fondos públicos de ésta, ni tampoco eran perceptores de la ayuda sociolaboral cuestionada en la demanda.

Respecto a esto último, resulta obligado destacar que, en relación con la cuestión controvertida relativa a quién es el beneficiario real de las ayudas sociolaborales, la Sala Segunda del Tribunal Supremo ya se ha pronunciado específicamente en la Sentencia n.º 749/2022, de 13 septiembre (Roj: STS 3258/2022), recaída en la pieza relativa al “Procedimiento Específico”, confirmando los razonamientos contenidos en el fundamento jurídico sexto de la sentencia de instancia dictada por la Audiencia Provincial de Sevilla, y en los siguientes términos literales:

“[...] (xi) Por último, tampoco es de recibo sostener que las ayudas sociolaborales a que se refiere este proceso concedidas fueran de naturaleza asistencial, ya que en ningún caso cuando fueron concedidas tenían ese carácter. De un lado, eran subvenciones de naturaleza laboral y no consta que las personas que las recibieron se encontraran en situación de no poder atender sus necesidades básicas ni que cumplieran los requisitos establecidos en la Ley 2/1988, de 4 de abril de 1988, de Servicios Sociales de Andalucía. Por otra parte, en los expedientes tramitados y en la documentación obrante en autos no constan datos que justifiquen la calificación de las ayudas como asistenciales, ni tampoco su vinculación con los servicios sociales de la Junta de Andalucía, debiéndose destacar, por último, que los beneficiarios de las ayudas no eran los trabajadores, sino las empresas, según acertadamente y con extensión se justifica en el fundamento jurídico sexto de la sentencia impugnada [...]”.

En efecto, la Sentencia n.º 490/2019 de 19 noviembre, dictada por la Audiencia Provincial de Sevilla, dedica su fundamento jurídico sexto a analizar “la cuestión de quién es el beneficiario real, no aparente, de las ayudas sociolaborales”. De su extenso contenido, pueden destacarse los siguientes fragmentos:

“[...] SEXTO.- En este punto vamos a tratar la cuestión de quién es el beneficiario real, no aparente, de las ayudas sociolaborales.

1.- Para poder hablar de los reales beneficiarios de los fondos públicos del programa 31L, antes 22E, articulados mediante transferencias de financiación de IFA/IDEA, debemos de partir de los datos consignados en el informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía, -ramo principal, Anexo 12, tomo 1, pdf 197-291, y del informe pericial de diciembre de 2013, elaborado por los funcionarios de la IGAE -ramo principal, Informe IGAE Completo-, que son los únicos informes elaborados y obrantes en autos, que parten de un estudio de toda la documentación, con una muestra significativa y relevante de los expedientes de ayudas...

[...] En el informe de fiscalización de la Cámara de Cuentas... En las páginas 73 y 74 del pdf. (66 del informe), tras explicar el concepto de expediente de regulación de empleo, se da un concepto de ayuda sociolaboral a la prejubilación, aun siendo necesaria la lectura íntegra de este punto, destacamos los siguientes párrafos: «La prejubilación es una medida que no está contemplada



TRIBUNAL DE CUENTAS

legalmente. No es una prestación regulada en el ordenamiento jurídico, ni debe confundirse con la jubilación anticipada. Tiene carácter convencional y se basa en el acuerdo privado establecido entre empresas y trabajadores. A los trabajadores despedidos mayores de una cierta edad la empresa les garantiza una retribución consistente en un porcentaje de su salario hasta la edad de jubilación, así como un convenio especial con la Seguridad Social» ...

[...] 3.- Los peritos de la IGAE, en su informe de diciembre de 2013, dentro de su informe ejecutivo, -Ramo principal, IGAE COMPLETO, Sección primera, páginas 111 y ss. del pdf-, a la vista de la documentación examinada por los mismos, recogen en su epígrafe 14.2 TIPOS DE AYUDAS: CARACTERISTICAS E IMPORTE, los tipos de ayudas concedidas: «subvenciones a empresas con destino a la financiación del coste de las indemnizaciones por despido colectivo de sus trabajadores afectados por un ERE. Dichas indemnizaciones, acordadas entre la empresa y la representación de sus trabajadores, se formalizaron mediante la suscripción de un seguro de rentas, cuya prima fue satisfecha en su totalidad o en su mayor parte por la Junta de Andalucía» ...

[...] C) Los peritos de la IGAE, en su dictamen pericial realizado en la causa especial seguida en el TS, a instancia del magistrado instructor, -obrante en el procedimiento específico, anexo 3, Tomo 6-, incluyen un apartado 3.10, Consideración de la ayuda sociolaboral como ayuda a empresas -páginas 100 y ss. del pdf-, realizan un estudio de los expedientes, tal como los propios peritos refieren, llegando a transcribir algunos de los acuerdos alcanzados y suscritos por la empresa y los trabajadores (página 102 a 104 del pdf):..

[...] A la vista del análisis de dicha documentación hemos de concluir que, si la indemnización por rescisión de la relación laboral, cuya obligación de pago corresponde a la empresa, consiste en un plan de rentas contratado con una aseguradora a favor de los trabajadores afectados por el ERE, la beneficiaria de la subvención es la empresa, que es la que ha asumido la obligación de pago, y no el trabajador. Siendo la empresa la que se ahorra el coste de la indemnización en forma de seguro de rentas, al ser sufragada la prima, en todo o en parte, por la Consejería de Empleo, mediante la citada ayuda. Y ello con independencia de que los fondos fueran pagados directamente por la Consejería de Empleo a la entidad aseguradora...

[...] D) En la propia documentación aportada por la Junta de Andalucía en relación a las cantidades reclamadas -Pieza documental separada, documento 43, relación de cantidades reclamadas a beneficiarios de pólizas como anexo 2, página 8 del pdf-, en relación a varios perceptores, en la columna de situación actual, se recoge: «según sentencia, no existe concesión al trabajador, el beneficiario sería la empresa o el tomador».

[...] 11.- Por último, que el beneficiario de la ayuda era la empresa, se declara en diversas sentencias de la Sala de lo Contencioso del TSJA. Entre ellas, Recurso número 174/2012, en la que se afirma: “la primera conclusión que debemos obtener es que no existe, solicitud, trámite, ni acuerdo de la Consejería de Empleo que conceda de manera directa al recurrente -esto es, al asegurado de la póliza de seguro de rentas- una ayuda en cantidad concreta para el Seguro Colectivo ni individual de rentas, y que por tanto ninguna condición, obligación o compromiso puede ser declarada incumplida al amparo del artículo 37 de la Ley General de Subvenciones en el que se trata de amparar el presente procedimiento. Sería en el caso del colectivo, la empresa tomadora del seguro, según los antecedentes de la Resolución, la beneficiaria directa de la ayuda sociolaboral. Por ello el procedimiento de comprobación e incumplimiento al amparo de la Ley General de Subvenciones debió dirigirse contra la beneficiaria directa de la ayuda [...]”.

Por otro lado, debe añadirse que también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se ha pronunciado en sentido análogo a las resoluciones de la jurisdicción penal que se han transcrito ut supra. En este sentido puede citarse, por todas, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección 4ª) n.º 446/2019, de 1 de julio de 2019, en la que se establece la siguiente doctrina de interés casacional:

“[...] que, en los casos en que haya sido otorgada una subvención socio laboral, de carácter excepcional, con objeto de sufragar la suscripción de una póliza de seguro colectivo de rentas



TRIBUNAL DE CUENTAS

destinada a cubrir las prejubilaciones de los ex trabajadores de una empresa acordadas en expediente de regulación de empleo y constatada la indebida inclusión y continuidad no regular en la percepción de beneficios derivados dicha póliza, como beneficiarios de la misma, de quienes no tienen la condición de ex trabajadores de la empresa afectada por el expediente de regulación de empleo, la Administración concedente de la ayuda no está habilitada para reclamar a los beneficiarios finales de dicha ayuda el reintegro de las cantidades que indebidamente hubieran percibido, sino que tendrá derecho a reclamar de la aseguradora una reducción de la prima por la cobertura indebida de una persona [...]”.

Esta sentencia se refiere a uno de los expedientes de reintegro de subvenciones que tramitó la Junta de Andalucía respecto a una persona que había sido incluida en una póliza de rentas de prejubilación financiada con fondos públicos, sin pertenecer a la empresa para cuyos trabajadores se había concertado el seguro esto es, respecto de un “intruso”. Esta doctrina casacional expuesta ha sido reiterada en otras sentencias posteriores: por todas, STS 3ª, sección 4ª, nº 1636/2019, de 26 de noviembre de 2019; STS 3ª, sección 4ª, nº 1685/2019, de 5 de diciembre de 2019; STS 3ª, sección 4ª, nº 1746/2019, de 16 de diciembre de 2019; STS 3ª, sección 4ª, nº 705/2020, de 9 de junio de 2020 y STS 3ª, sección 4ª, nº 787/2020, de 17 de junio de 2020.

Aplicando la doctrina que se acaba de exponer al caso a que se refiere la demanda, es forzoso concluir que la perceptora de la ayuda fue la empresa Comercial Alimentaria Dhul, S.L. / Grupo Dhul, S.L., en su condición de tomadora de la póliza cuyas primas fueron parcialmente abonadas con fondos públicos. La citada sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla, confirmada posteriormente por el Tribunal Supremo, considera beneficiaria a la empresa con base en que la ayuda se destina al pago de obligaciones de la empresa, esto es, cuando la tomadora de la póliza de rentas es la empresa o cuando, con independencia de quien suscriba la póliza, las rentas aseguradas por ella forman parte de las compensaciones pactadas entre la empresa y los trabajadores en el acuerdo del ERE. Por lo tanto, de acuerdo con los criterios derivados de la sentencia de la Audiencia Provincial de Sevilla para determinar el verdadero beneficiario de las ayudas sociolaborales -criterios que esta Consejera de Cuentas comparte, como ya ha manifestado en su Sentencia n.º 8/2023, de 21 de noviembre (Procedimiento de reintegro por alcance n.º B-137/16-9), confirmada por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en apelación, mediante Sentencia n.º 8/2024, de 11 de junio-, la empresa Comercial Alimentaria Dhul, S.L. / Grupo Dhul S.L. debe ser considerada perceptora de la ayuda pública para el pago de la prima de las pólizas que incluían entre los beneficiarios del seguro a los tres demandados que nos ocupan (póliza número RS00245000000546 de la compañía Personal Life, M.P.S., y póliza nº 3713 de la aseguradora Apra Leven, que sustituyó a la anterior desde el 1 de octubre de 2008), pues fue tomadora de dichas pólizas.

Ciertamente, la finalidad de la ayuda pública era asegurar que los extrabajadores de la empresa Comercial Alimentaria Dhul, S.L. / Grupo Dhul S.L. afectados por los despidos percibieran determinadas rentas hasta su jubilación, pero no debe olvidarse que, en el presente caso, para conseguir dicha finalidad no se articularon subvenciones o ayudas directas con fondos públicos para dichos trabajadores, sino que se concedió una ayuda a la empresa para que esta contratara con una compañía aseguradora una determinada modalidad de seguro: concretamente, un seguro colectivo sobre la vida, modalidad de rentas temporales, que tuviera por beneficiarios a los extrabajadores de dicha empresa.

Resulta incuestionable que los razonamientos anteriores resultan plenamente aplicables para excluir la condición de perceptores de la ayuda pública de los beneficiarios “regulares” de las pólizas de rentas, esto es, de los trabajadores de Comercial Alimentaria Dhul, S.L. afectados por el ERE. La propia Junta de Andalucía, en su escrito de conclusiones, admite que este planteamiento podría ser perfectamente válido para el caso en que los receptores últimos de los pagos derivados de la póliza del seguro financiada con fondos públicos fueran los trabajadores de la empresa tomadora de la póliza de rentas.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Por el contrario, la Junta de Andalucía cuestiona que pueda considerarse que la beneficiaria de la ayuda sea la empresa cuando los receptores últimos de los pagos derivados de la póliza del seguro financiada con fondos públicos no sean trabajadores de la empresa tomadora. La Junta de Andalucía sostiene que, en relación con los “intrusos/irregulares”, la empresa sería beneficiaria formal, pero no real, de la ayuda. Parece admitir, en sus conclusiones, que las empresas podrían ser consideradas beneficiarias de las ayudas, pero sólo en lo concerniente a las percepciones de aquellas personas que fueran extrabajadores de las mismas, pues la finalidad pública de la ayuda sociolaboral sería, precisamente, financiar las pólizas de seguro de los trabajadores de las empresas afectadas por la medida extintiva. Sin embargo, no siendo los “intrusos” trabajadores de las empresas tomadoras, sino personas ajenas a las mismas, la demandante considera que ningún beneficio real, en términos económicos, recibirían las empresas tomadoras porque no deberían asumir ninguna obligación convencional laboral respecto de personas que no hubieran sido trabajadores suyos.

Sin embargo, respecto de los concretos hechos enjuiciados en este Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-137/16-01, los anteriores argumentos de la Junta de Andalucía incurren en cierta incoherencia con las pretensiones de su demanda, teniendo en cuenta que, si bien afirma que la empresa tomadora no sería la “beneficiaria real” de la ayuda, respecto de las cantidades destinadas a financiar las percepciones de rentas por los “intrusos”, al mismo tiempo y de manera contradictoria, también reclama la responsabilidad contable de Grupo Dhul, S.L. por los pagos destinados a financiar la parte de la prima correspondiente a las percepciones de dichos “intrusos”. Además de lo anterior, debe destacarse que, si la empresa firma la póliza como tomadora del seguro colectivo de rentas -como sucede en el presente caso-, ésta asume frente a la compañía aseguradora la obligación de pago de toda la prima del seguro contratado, que incluye tanto la parte de la prima correspondiente a las percepciones de rentas por sus extrabajadores despedidos como la relativa a los “intrusos” que se hubiesen incluido como beneficiarios de la póliza de rentas. En consecuencia, la ayuda con fondos públicos para el pago de la prima del seguro colectivo de rentas viene a incrementar el patrimonio de la empresa tomadora por cuanto extingue una deuda contraída con la aseguradora, que no se limita a las cantidades comprometidas en beneficio de los extrabajadores, sino que incluye la totalidad de la prima: tanto la parte relativa a los extrabajadores como la relativa a los “intrusos”; y, en su virtud, queda claramente desvirtuado el argumento de la Junta de Andalucía por el que sostiene que la empresa tomadora no sería la “beneficiaria real” de la ayuda porque, a su juicio, el pago con fondos públicos de la parte de la prima correspondiente a los “intrusos” no reduciría el pasivo de dicha empresa.

Por lo demás, y con independencia de lo anterior, tampoco cabe considerar perceptores de la ayuda a los beneficiarios “irregulares” o “intrusos” por las razones que se van a exponer a continuación.

Desde la perspectiva de la gestión de fondos públicos, las ayudas que nos ocupan serían de carácter finalista, en cuanto deberían aplicarse exclusivamente al pago de las primas del seguro colectivo de rentas correspondientes a las percepciones de los trabajadores de la empresa tomadora afectados por la medida extintiva de la relación laboral. El carácter finalista de las ayudas implica que la aplicación de los fondos públicos a fines distintos de aquellos para los que fue concedida la ayuda daría lugar a responsabilidad contable, lo que, ciertamente, podría haber sucedido en el caso que nos ocupa respecto a los pagos con fondos públicos de la parte de la prima correspondiente a las percepciones de rentas por los “intrusos”, esto es, por personas incluidas como beneficiarios de la póliza de rentas que no formaban parte del colectivo de los trabajadores despedidos de la empresa Comercial Alimentaria Dhul, S.L. / Grupo Dhul S.L.

Ahora bien, la responsabilidad contable por el uso desviado de los fondos públicos procedentes de las denominadas ayudas sociolaborales para finalidades distintas de las que motivaron su concesión, puede reclamarse, exclusivamente, a:

-(i.) Quien concedió la ayuda sociolaboral, esto es, a los Directores Generales de Trabajo, en cada



TRIBUNAL DE CUENTAS

período temporal enjuiciado, en la medida en que conocieran o consintieran el uso desviado de los fondos públicos objeto de dicha ayuda.

-(ii.) O bien, al sujeto perceptor de la ayuda, esto es, a las empresas o entidades tomadoras de las pólizas de rentas, pues eran ellas quienes, al contratar la póliza correspondiente (o sus suplementos) con la compañía aseguradora, procedían a facilitar a ésta (o a la mediadora, si intervenía en la operación) la relación de beneficiarios, lo que podría dar lugar al desvío de los fondos públicos percibidos en concepto de ayuda sociolaboral cuando en dicha relación se incluía a un “intruso”.

Por el contrario, el sujeto destinatario de los pagos realizados con los fondos públicos desviados no incurriría en responsabilidad contable, sin perjuicio de las responsabilidades penales o de otra naturaleza que se le pudieran reclamar. Basta recordar, a este respecto, los casos mencionados a título ilustrativo en la parte final del fundamento de derecho cuarto de la presente resolución, en los que tanto el Tribunal de Cuentas como la Sala Tercera del Tribunal Supremo apreciaron que no estaban pasivamente legitimados ante esta jurisdicción contable, por no ser cuentadantes, quienes habían recibido pagos con fondos procedentes de una subvención o ayuda pública (sentencias de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 9/2006, de 7 de abril; 19/2004, de 14 de septiembre; 18/2004, de 13 de septiembre; 12/2004, de 5 de julio y 11/2000, de 3 de julio; y sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sección 2ª, de 24 de mayo de 2010 y de 4 de febrero de 2009). Efectivamente, en estos casos de uso desviado de los fondos públicos objeto de las denominadas ayudas sociolaborales, resulta que, en primer lugar, el destinatario directo de esos fondos públicos desviados sería la compañía aseguradora, ya que es a esta entidad a quien se pagaba el precio por una prestación (consistente en garantizar la percepción de rentas de prejubilación por los “intrusos”) que no estaba comprendida en la finalidad pública para la que la ayuda sociolaboral fue concedida. Ahora bien, no por ello la compañía aseguradora incurría en responsabilidad contable, pues su actuación se limitaba a cumplir la prestación a la que estaba obligada contractualmente (esto es, a pagar las rentas de prejubilación a quienes figuraban como beneficiarios de la póliza de seguro colectivo), recibiendo a cambio la contraprestación (prima) correspondiente, de tal manera que resultaría totalmente ajeno a la compañía aseguradora si la prestación que estaba obligada a cumplir se encontraba amparada, o no, en la finalidad pública para la que la ayuda sociolaboral fue concedida al tomador del seguro.

Finalmente, existiría un último destinatario de los fondos públicos desviados que sería el “intruso” que figurase en el contrato como beneficiario de la póliza de rentas, quien percibía de la compañía de seguros el importe de las rentas aseguradas, y que tampoco podría ser considerado responsable contable, con independencia de otras posibles responsabilidades penales o de distinta naturaleza. Efectivamente, por el mero hecho de que la prima correspondiente a esas rentas hubiera sido pagada mediante el desvío de los fondos públicos objeto de la ayuda sociolaboral que se había concedido para otra finalidad, en este caso concreto, el “intruso” ni siquiera sería el destinatario directo de los fondos públicos desviados (éste sería la compañía aseguradora) sino, todo lo más, un beneficiario indirecto de dicho desvío ya que, gracias a él, recibía unas rentas de la compañía aseguradora, pero no de la Junta de Andalucía, ni de la entidad subvencionada por ésta (la empresa tomadora del seguro). En conclusión, resulta evidente que no cabe atribuir a estos trabajadores ningún acto de gestión de fondos públicos, pero tampoco la condición de perceptores de subvenciones o ayudas públicas, pues, si no cabe aplicar este concepto a los destinatarios directos de pagos realizados con los fondos públicos desviados (las compañías aseguradoras), menos aún a aquellos que no han percibido ninguna cantidad procedente directamente de la ayuda, aunque hubieran podido obtener algún beneficio indirecto del desvío los fondos procedentes de ésta.

Por lo demás, conviene subrayar que no se excluye que las personas que hayan percibido rentas sin tener derecho a ellas estén obligados a reintegrarlas; se trata, simplemente, de que ese reintegro, en caso de resultar procedente, no sería en concepto de responsabilidad contable, por lo que no puede ser reclamado ante esta jurisdicción contable.



TRIBUNAL DE CUENTAS

En definitiva, por todos los razonamientos expuestos en el presente fundamento, procede la desestimación de la demanda de la Junta de Andalucía en cuanto a las pretensiones ejercitadas frente a don C., doña M. y doña F., ya que estos demandados no tienen legitimación pasiva ante esta jurisdicción contable, al no haber sido gestores de los fondos públicos dañados, ni tampoco perceptores de las ayudas públicas a que se refiere la demanda; por lo tanto, las presuntas responsabilidades en que hubieran podido incurrir por la percepción de rentas sin pertenecer al colectivo de extrabajadores de Comercial Alimentaria Dhul, S.L. no serían responsabilidades contables, sin perjuicio de que se les pudiera exigir responsabilidades penales o de otra naturaleza. Finalmente, debe advertirse que la desestimación de las pretensiones de la Junta de Andalucía y del Ministerio Fiscal contra don C., doña M. y doña F., por no tener la condición de cuentadantes, hace innecesario pronunciarse acerca de los demás motivos de oposición a la demanda alegados en sus escritos de contestación.

SÉPTIMO.- Por lo que respecta a la falta de legitimación pasiva de don J., también resulta incontrovertible que no ostenta la condición de cuentadante, al no ser gestor de los fondos públicos dañados, ni perceptor de la ayuda pública cuestionada. Concretamente, en el escrito de demanda de la Junta de Andalucía se aduce que el Sr. J. “de común acuerdo con el Sr. F., Vitalia y el Sr. A., cooperó, a cambio de la remuneración abonada por el Sr. F. y Vitalia, en la producción del menoscabo consiguiendo que el Sr. F. abonase la prima de las pólizas comprometida por Dhul y la inclusión en ellas de tres personas que nunca habían trabajado en Dhul, entre ellos su cuñada y su conculñado.”

La falta de legitimación pasiva de don J. se deduce de los propios términos en que la demanda se refiere a su participación en los hechos, pues no se hace referencia a ningún vínculo jurídico funcional, laboral ni contractual entre la Junta de Andalucía y dicho demandado, en cuya virtud se pudiera haber transferido a éste alguna de las funciones de gestión de fondos públicos relacionadas en el artículo 15 de la LOTCu; y, por otra parte, la demanda no atribuye al Sr. J. la condición de perceptor de los fondos públicos dañados.

El escrito de conclusiones de la Junta de Andalucía atribuye al Sr. J. la condición de “administrador de fondos públicos destinados para sufragar esas pólizas, así comisionado por la Administración titular de esos fondos”, pero, como ya se ha indicado, no existe en las actuaciones ninguna prueba de la existencia de vínculo jurídico alguno entre la Junta de Andalucía y don J. del que pudiera derivar esa comisión para administrar los fondos públicos de la Junta de Andalucía, a que se refieren las conclusiones.

La actora atribuye a don J. la percepción de ilícitas retribuciones a cambio de ejercer influencia sobre don F. para que este concediese la ayuda pública a Comercial Alimentaria Dhul, S.L. / Grupo Dhul S.L. Esta actuación, en los términos en que se describe en la demanda, sería, ciertamente, gravemente ilícita, pero, al no tratarse de actos de gestión de fondos públicos, no corresponde a este tribunal de la jurisdicción contable enjuiciar las consecuencias que, en el terreno jurídico, pudieran derivar de dicha ilicitud.

En consecuencia, don J. no puede ser considerado cuentadante, por lo que, en relación con la participación que, en su caso, hubiera podido tener en los hechos, sería un “extraneus” al que resultaría plenamente aplicable la doctrina jurisprudencial establecida al respecto por la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas y por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, a la que se ha hecho referencia en el fundamento jurídico cuarto, esto es, las posibles consecuencias jurídicas derivadas de su actuación no podrían traducirse en responsabilidades contables, sin perjuicio de que pudieran dar lugar a responsabilidades penales o de otro tipo.

En definitiva, por todos los razonamientos expuestos en el presente fundamento, se desestima la demanda de la Junta de Andalucía respecto de las pretensiones ejercitadas contra don J., por falta de legitimación pasiva de dicho demandado ante esta jurisdicción contable, lo que hace innecesario pronunciarse sobre los demás motivos de oposición a la demanda alegados en su escrito de contestación.



TRIBUNAL DE CUENTAS

OCTAVO.- Declarada la falta de legitimación pasiva de los codemandados don F., don C., doña M., doña F. y don J., a continuación, deben ser enjuiciadas las presuntas responsabilidades contables que en la demanda se atribuyen a don F. y que, al haber fallecido éste, se reclaman en este proceso contable a sus herederas y sucesoras procesales, doña L. y doña M.; y, asimismo, las presuntas responsabilidades contables que se exigen a don J. y a la mercantil Grupo Dhul, S.L., en su condición de beneficiaria de las ayudas públicas a que se refiere la demanda.

El Sr. F., en su condición de Director General de Trabajo de la Junta de Andalucía, hasta su cese el 29 de abril de 2008, y el Sr. J., quien desempeñó el mismo cargo entre el 29 de abril de 2008 y el 6 de abril de 2010, tenían indiscutiblemente la condición de gestores de los fondos públicos que la demanda considera dañados, al menos con referencia a su actuación al frente de la citada Dirección General durante el período en que desempeñaron el cargo.

En cuanto a la mercantil Grupo Dhul S.L., su legitimación pasiva ante esta jurisdicción contable está vinculada a su condición de beneficiaria de las ayudas financiadas con fondos públicos de la Junta de Andalucía a que se refiere la demanda.

Por cuanto se acaba de exponer cabe concluir que, entre los demandados por la Junta de Andalucía en el presente procedimiento de reintegro por alcance, únicamente don F., don J. y la empresa Grupo Dhul S.L. tienen la condición de cuentadantes en relación con las ayudas públicas que se cuestionan en la demanda, por lo que debe determinarse si, respecto de estos demandados, concurren o no los demás requisitos legalmente exigidos para que se les pueda imputar la responsabilidad contable que la demanda les reclama.

NOVENO.- Es preciso responder, con carácter previo, a la alegación de prejudicialidad penal formulada por la representación procesal de don J. en su escrito de conclusiones. En síntesis, alega esta representación que, al haberse anulado por la STC 95/2024 las sentencias dictadas por la Audiencia Provincial de Sevilla, de 19 de noviembre de 2019, y por la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 13 de septiembre de 2022, en la denominada “pieza específica” del caso “ERE”, no existe, en la actualidad, un pronunciamiento firme de los tribunales penales sobre los hechos que sustentan el presente procedimiento contable, lo que, según se alega en el escrito, “refuerza la necesidad de suspender el mismo hasta que la jurisdicción penal se pronuncie de forma definitiva”. La pretensión de suspensión por prejudicialidad penal de este proceso de reintegro por alcance no puede ser estimada, pues no se aprecia que concurren los requisitos legalmente exigidos para que proceda dicha suspensión.

La alegación de prejudicialidad penal formulada por la representación procesal del Sr. J. se fundamenta en que los hechos en que se basan las pretensiones que se ejercitan en este proceso contable frente al Sr. J. deben ser también enjuiciados, desde la perspectiva jurídico-penal, en la denominada “pieza específica” de la causa penal que se sigue por los hechos conocidos como caso “ERE”.

A la hora de analizar la posible existencia de prejudicialidad penal en el ámbito de la jurisdicción contable, debe partirse de del principio de compatibilidad de las jurisdicciones penal y contable, que se recoge en las leyes reguladoras de esta jurisdicción contable. Así, el artículo 18 de la LOTCu, que configura la regla general de la citada compatibilidad, dispone que “1. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. 2. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia”. Por lo que respecta al citado apartado 2, hay que ponerlo en relación con lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LFTCu, que dispone lo siguiente: “[...] 3. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos”.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Esta normativa permite el enjuiciamiento simultáneo de los mismos hechos por las jurisdicciones penal y contable. La caracterización legal de la pretensión contable y, consiguientemente, de la responsabilidad de la misma naturaleza jurídica, de carácter patrimonial y reparatorio, determina, ante el enjuiciamiento de un mismo hecho por los dos órdenes jurisdiccionales, penal y contable, la no vulneración del principio general de «non bis in ídem», pues resulta indudable que el mismo hecho se contempla desde diferentes perspectivas, al no existir una identidad objetiva de ámbito competencial entre una y otra jurisdicción.

No obstante, como excepción a la regla general del principio de compatibilidad de las jurisdicciones penal y contable, el artículo 17.2 in fine de la LOTCu prevé la posibilidad de que concurra en el procedimiento contable una cuestión de prejudicialidad penal necesaria siempre que dicha cuestión constituya elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y esté directamente relacionada con ella.

Por lo tanto, el tratamiento legal de las cuestiones prejudiciales en el ámbito de la jurisdicción contable se homologa al prevenido, con carácter general, en el artículo 10 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial -LOPJ- que dispone: “1. A los solos efectos prejudiciales, cada orden jurisdiccional podrá conocer de asuntos que no le estén atribuidos privativamente. 2. No obstante, la existencia de una cuestión prejudicial penal de la que no pueda prescindirse para la debida decisión o que condicione directamente el contenido de ésta, determinará la suspensión del procedimiento mientras aquélla no sea resuelta por los órganos penales a quienes corresponda, salvo las excepciones que la Ley establezca”.

Por su parte, el artículo 40.2 de la LEC- aplicable al presente procedimiento en virtud de lo dispuesto en el artículo 73.2 de la LFTCu-, dispone que “no se ordenará la suspensión de las actuaciones del proceso civil sino cuando concurren las siguientes circunstancias: 1.ª Que se acredite la existencia de causa criminal en la que se estén investigando, como hechos de apariencia delictiva, alguno o algunos de los que fundamenten las pretensiones de las partes en el proceso civil; 2.ª Que la decisión del tribunal penal acerca del hecho por el que se procede en causa criminal pueda tener influencia decisiva en la resolución sobre el asunto civil”; añadiéndose en el apartado 3º del precepto lo siguiente: “3. La suspensión a que se refiere el apartado anterior se acordará, mediante auto, una vez que el proceso esté pendiente sólo de sentencia”.

En definitiva, para que proceda la suspensión de un procedimiento contable, por la existencia de un proceso penal pendiente en el que se estén enjuiciando los mismos hechos, habrá de verificarse por el órgano jurisdiccional contable si concurren, o no, los requisitos esenciales exigidos por los mencionados artículos 40 de la LEC y 17.2 de la LOTCu, esto es, que la decisión del tribunal penal pueda tener influencia decisiva o constituir un elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y esté directamente relacionada con ella.

Pues bien, como se ha anticipado anteriormente, debe desestimarse la petición de suspensión por causa de prejudicialidad penal planteada por la representación de don J., ya que esta Consejera no aprecia que se verifiquen los requisitos esenciales establecidos en los precitados artículos 40 de la LEC y 17.2 de la LOTCu, en relación con las actuaciones penales seguidas por los mismos hechos objeto de la presente causa contable, en atención a las siguientes consideraciones:

-La simple coincidencia de los hechos en que se basan las pretensiones de responsabilidad contable del presente Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-137/16-01 con los que han sido objeto de la referida causa penal no determina, por sí sola, la procedencia de la suspensión por prejudicialidad penal.

-Por el contrario, la regla general del principio de compatibilidad entre la jurisdicción penal y la jurisdicción contable, al que se refieren los mencionados artículos 18 de la LOTCu y 49.3 la LFTCu, que reiteradamente han venido reconociendo tanto la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (Sentencias de 2 de noviembre de 2007; de 17 de octubre de 2001; de 6 de octubre de 2005; de 3 de marzo y 5 de abril de 2004), como la jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias de 23 de octubre de 1996; de 7 de junio de 1999; de 2 de julio de 2004; de 27 de septiembre de



TRIBUNAL DE CUENTAS

2006; de 24 de mayo de 2010), lleva consigo la plena soberanía de la jurisdicción contable para realizar el juicio de hecho en que se basen sus pronunciamientos, sin tener que esperar a la declaración firme de hechos probados que se formule en una causa penal en la que se estén enjuiciando unos mismos hechos.

-Únicamente, en aquellos casos en los que, al dictarse la sentencia en esta jurisdicción contable, ya se hubiese producido un pronunciamiento firme por parte de la jurisdicción penal sobre los mismos hechos enjuiciados en la causa contable, el órgano jurisdiccional del Tribunal de Cuentas tendría que respetar las limitaciones que pudieran derivar del artículo 116 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de la doctrina del Tribunal Constitucional; limitaciones estas que, por lo que ahora interesa, tampoco operan en el supuesto aquí enjuiciado, ya que, precisamente como consecuencia de la anulación por el TC de las sentencias recaídas en la denominada “pieza específica”, no hay en este momento un pronunciamiento firme en las referidas actuaciones penales.

En definitiva, por todos los razonamientos expuestos anteriormente, se desestima la alegación de prejudicialidad penal planteada en el escrito de conclusiones presentado por la representación procesal de don J.

DÉCIMO.- A fin de determinar si los hechos en que se basan las pretensiones de la demanda de la Junta de Andalucía han ocasionado un perjuicio a los fondos públicos constitutivo de alcance, conviene distinguir: A) los pagos destinados a financiar las primas de las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida y n.º 3713 de Apra Leven; B) los pagos destinados a financiar las primas de la póliza n.º 3488 de Apra Leven.

A) Pagos destinados a financiar las primas de las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida y n.º 3713 de Apra Leven.

Estas pólizas se suscribieron por la empresa DHUL (por COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L., la primera póliza; y por GRUPO DHUL, S.L., la segunda), ambas con la finalidad de asegurar la percepción de rentas a los trabajadores despedidos en el ERE de COMERCIAL ALIMENTARIA DHUL, S.L. aprobado en mayo de 2002.

La demanda de la Junta de Andalucía no precisa la parte del importe total reclamado que corresponde a los pagos para las pólizas que nos ocupan. Atendiendo al informe de la IGAE presentado en la causa penal que se sigue por estos mismos hechos, al que la demanda se remite con reiteración, así como al resto de la documentación aportada por la Junta de Andalucía, cabe deducir que la cantidad que reclama la actora por pagos realizados con sus fondos públicos para la póliza n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fotia Vida, y para la póliza n.º 3713 de Apra Leven, asciende al importe total de 9.306.328,82 euros, conforme al siguiente detalle:

- Para la póliza n.º RS00245000000546, el IFA/IDEA habría ordenado diferentes transferencias, por un importe total de 7.805.282,06 euros.

- A la cantidad anterior habría que sumar el “pago cruzado” de 350.693,43 euros que, con fecha 2 de octubre de 2008 y por orden del entonces DGTSS (don J.), se aplicó para financiar esta misma póliza n.º RS00245000000546 -la suma de ambas cantidades ascendería a un importe total de 8.155.975,49 euros-.

- Para la póliza n.º 3713, la Agencia IDEA habría ordenado diferentes transferencias, por un importe total de 1.150.353,33 euros.

Comenzando por esta última, ha resultado acreditado que, efectivamente, los pagos realizados con fondos públicos de la Junta de Andalucía para la financiación de la póliza n.º 3713 de Apra Leven ascendieron a un importe total de 1.150.353,33 euros, tal y como se recoge en hecho probado séptimo de esta sentencia.

Por el contrario, conforme se explica detalladamente en los hechos probados quinto y sexto de la presente resolución, una vez analizado el conjunto de la prueba documental aportada a las presentes actuaciones (especialmente, de los archivos denominados ATESTADO UCO-DHUL-INFORME PÓLIZA.pdf; INFORME IGAE.pdf; y ATESTADO UCO-DHUL-ANEXO-III.pdf), se deduce



TRIBUNAL DE CUENTAS

claramente que los pagos efectivamente realizados con fondos públicos de la Junta de Andalucía para la financiación de la póliza n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vida ascendieron a un importe total de 7.189.150,49 euros, y no a la cantidad reclamada por la actora (8.155.975,49 euros), conforme a las siguientes consideraciones:

1. Pagos efectuados por la empresa DHUL. Con razonable puntualidad (su última cuota mensual se transfirió a la aseguradora en enero de 2005), efectuó la totalidad de los pagos que le correspondía satisfacer según el calendario de pagos previsto en la póliza de referencia, por un importe total de 1.179.770,70 euros (v. hecho probado quinto de esta sentencia).

2. Pagos efectuados por la Junta de Andalucía. De manera desordenada y sin periodicidad mensual, además de con notable retraso respecto del calendario de pagos establecido en la póliza n.º RS00245000000546 (los dos últimos pagos se realizaron en fechas 8 de noviembre de 2006 y 2 de octubre de 2008), realizó pagos por un importe total de 7.189.150,49 euros. Esta cantidad se corresponde con:

a. Las diferentes transferencias ordenadas por el IFA/IDEA que, efectivamente, se aplicaron a financiar la póliza de DHUL, y que suman un importe total de 6.838.457,06 euros.

b. El “pago cruzado” de 350.693,43 euros que, con fecha 2 de octubre de 2008 y por orden del entonces DGTSS (don J.), se aplicó para financiar la póliza de DHUL n.º RS00245000000546, suponiendo un desvío de la cantidad total de 1.980.610,58 euros que la Agencia IDEA había destinado para financiar la póliza de la empresa FUNDICIONES CAETANO S.A. (v. hecho probado quinto de la presente resolución).

3. En cuanto a la diferencia por importe de 966.825 euros, entre el importe total de las cantidades efectivamente transferidas por el IFA/IDEA en virtud del convenio de colaboración de 31 de mayo de 2002 (7.805.202,06 euros) y lo realmente cobrado por la aseguradora Personal Life para la financiación de la póliza n.º RS00245000000546 (6.838.457,06 euros), tiene su causa la realización de una serie de “pagos cruzados”, ordenados por don F. y don J., durante los períodos sucesivos en los que ambos ocuparon el cargo de DGTSS, y en virtud de los cuales se destinaron a otras finalidades diferentes una parte de los fondos que el IFA-IDEA había transferido para financiar la póliza n.º RS00245000000546. Estos pagos cruzados se explican detalladamente en el hecho probado sexto de la presente resolución.

4. Conforme se recoge en el hecho probado quinto de esta sentencia, con fecha 28 de noviembre de 2008 -aunque con fecha de efectos 1 de octubre de ese año-, a instancia de la mediadora (VITALIA) y como consecuencia de las dificultades financieras que atravesaba la compañía aseguradora Fortia Vida, se acordó el rescate de la póliza de DHUL n.º RS00245000000546, cuyas características económicas, según las contabilizó Fortia Vida en el momento en que se firmó dicho rescate, fueron las siguientes: el valor teórico del rescate de la póliza (importe total de la prima que debía pagarse para financiar las rentas de prejubilación aseguradas en la póliza), se cifró en 3.379.169,10 euros, de tal manera que la compañía aseguradora retuvo la cantidad que contabilizó como deuda pendiente de pago por la Junta de Andalucía (1.489.556,07 euros, que incluía el principal pendiente de pago, más los intereses de demora devengados), y reintegró la diferencia en concepto de rescate (1.889.613,03 euros).

5. Lo anterior explica que, al suscribirse la póliza n.º 3713 de Apra Leven, con fecha 29 de noviembre de 2008, la Junta de Andalucía asumiera el pago a esta compañía de la parte de la prima que no había quedado cubierta con el importe del rescate (un total de 1.523.081,08 euros, correspondiente a la referida deuda pendiente de la Junta de Andalucía, por importe de 1.489.556,07 euros, más los intereses de financiación que se pactaron). En contra de lo que se afirma en la demanda, la asunción por la Junta de Andalucía de este último pago no suponía que se asumiera el pago de una parte de la prima que correspondiera a la empresa DHUL -quien había cumplido escrupulosamente con sus obligaciones de financiación de la póliza n.º RS00245000000546-, sino que respondía exclusivamente a que la deuda pendiente en el momento del rescate procedía del impago de cantidades que correspondía asumir a la Junta de Andalucía,



TRIBUNAL DE CUENTAS

tanto en concepto de principal como de los intereses de demora generados por el sistemático incumplimiento del calendario de pagos inicial establecido en la citada póliza n.º RS00245000000546.

En conclusión, la cantidad total pagada por la Junta de Andalucía para las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life/Fortia Vda y n.º 3713 de Apra Leven, N.V. asciende a 8.339.503,82 euros (7.189.150,49 euros para la primera y 1.150.353,33 para la segunda).

B) Pagos destinados a financiar la prima de la póliza n.º 3488 de Apra Leven.

La demanda no precisa la cantidad concreta que se reclama por los pagos con fondos públicos de la prima de esta póliza. No obstante, teniendo en cuenta el informe de la IGAE en el que se basan las pretensiones de la demanda, hay que entender que el importe que reclama la demandante como indebidamente pagado para la póliza n.º 3488 de Apra Leven sería de 1.838.523,92 euros.

Efectivamente, en el hecho probado noveno de esta resolución se recogen en detalle los diferentes pagos ordenados para financiar esta póliza por quienes en cada momento ocupaban el cargo de DGTSS, durante el período temporal comprendido entre julio de 2008 y septiembre de 2010. En el caso de esta póliza no consta que se hicieran “pagos cruzados” con los fondos transferidos por la Agencia IDEA para la financiación de la misma, por lo que se debe entender que la totalidad de los referidos importes se aplicaron, efectivamente, al pago de la prima de esta póliza.

Por lo anterior, debe considerarse acreditado, con fundamento en la contabilidad de la Agencia IDEA, que los pagos con fondos públicos de la Junta de Andalucía para financiar la póliza n.º 3488 de Apra Leven ascendieron a un importe total de 1.838.523,92 euros.

UNDÉCIMO.- Una vez determinado el importe satisfecho por la Junta de Andalucía para financiar las primas de las pólizas que nos ocupan, se debe establecer si dichos pagos han ocasionado, o no, un perjuicio al patrimonio público.

Conviene precisar que, a estos efectos, se van a considerar exclusivamente los fondos públicos respecto de los que consta acreditado que fueron destinados a pagar la prima de las pólizas de la empresa DHUL, pero no las cantidades transferidas por IFA/IDEA para estas pólizas que, mediante la realización de “pagos cruzados”, se aplicaron a otras finalidades, tal y como se detalla en el hecho probado sexto de la presente resolución. Efectivamente, en el presente procedimiento la Junta de Andalucía cuestiona el destino de los pagos con fondos públicos aplicados a las pólizas de DHUL, por lo que, una vez constatado que determinadas cantidades desviadas mediante “pagos cruzados” no tuvieron como destino la financiación de las pólizas de DHUL, las pretensiones de la demanda deben ser desestimadas en lo que respecta a dichas cantidades, pero sin perjuicio de lo que pudiera decidirse en otros procesos contables en los que se cuestionara si, efectivamente, las mismas se destinaron a financiar las pólizas de las empresas destinatarias de esos “pagos cruzados” (en su caso, procesos contables relativos a las pólizas de las empresas FUNDICIONES CAETANO, BILORE o GRAFICROMO).

Por otro lado, en relación con la póliza n.º 3488 de Apra Leven, conviene recordar que, como se pone de manifiesto en el informe de la Dirección General de Seguros, la operación que en ella se articula carece del elemento de aleatoriedad que es consustancial a un contrato de seguro, por lo que realmente se trata de un instrumento de transferencia de fondos bajo la apariencia de seguro. En este caso, nos encontraríamos ante una ayuda directa a la empresa GRUPO DHUL, S.L. para hacer frente a la devolución del préstamo que dicha empresa obtuvo de la Caja Rural de Granada; operación esta que no guarda relación alguna con las rentas de prejubilación de los trabajadores despedidos en el ERE.

En el presente Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-137/16-01, la Junta de Andalucía reclama el reintegro de la totalidad de las cantidades satisfechas con fondos públicos para el pago de la prima de las pólizas cuestionadas.

En relación con la extensión de las responsabilidades contables que pudieran derivar de los pagos realizados con fondos públicos de la Junta de Andalucía, durante el período 2001-2010, a efectos de financiar el coste de las primas de las pólizas de rentas para trabajadores despedidos en un ERE,



TRIBUNAL DE CUENTAS

o bien las ayudas directas a empresas, resulta obligado referirse a la reiterada y consolidada doctrina de la Sala de Justicia de este Tribunal de Cuentas, en relación con el área de riesgo a la que se refieren los hechos aquí enjuiciados, esto es, en relación con la concesión de ayudas o subvenciones públicas.

Pues bien, precisamente, en relación con el otro grupo de expedientes de ayudas que también ha sido analizado en el IF2012 junto con las ayudas sociolaborales a la prejubilación, esto es, en relación con las denominadas “ayudas a empresas” -para la financiación de planes de viabilidad, inversiones en infraestructura, mantenimiento del empleo y de la capacidad productiva, pago de nóminas, etc.-, que también fueron concedidas por la Junta de Andalucía durante el período aquí enjuiciado, y que dieron lugar a la pieza de Actuaciones Previas n.º 116/13 tras el desglose de las Diligencias Preliminares n.º B112/11, realizado por Auto de fecha 30 de mayo de 2013 (v. antecedente primero de la presente resolución), la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ha venido dictando múltiples pronunciamientos que han confirmado diferentes sentencias condenatorias dictadas por este Departamento 2º de Enjuiciamiento entre los años 2017 y 2019, y que ya han alcanzado firmeza. En este sentido, por todas, puede hacerse referencia a las Sentencias de la Sala de Justicia núm. 15/2019, de 27 de septiembre, y núm. 1/2019, de 20 de marzo, que se pronuncian en los siguientes términos literales:

“[...] Esta Sala de Justicia ha venido reiterando con carácter uniforme que, de acuerdo con el artículo 49.1, en relación con el artículo 72.1, ambos de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la percepción indebida de una ayuda pública, su concesión al margen del procedimiento legalmente establecido y la falta de justificación de que los fondos aportados hayan sido destinados a la finalidad pública prevista jurídicamente, constituye un supuesto de alcance en los fondos públicos.

Esta doctrina se ha venido aplicando en TODAS las Sentencias dictadas por esta Sala, hasta el momento, en los recursos de apelación de los que ha conocido relativos a las ayudas de la Junta de Andalucía examinadas en el Informe de Fiscalización de la Cámara de Cuentas de dicha Comunidad Autónoma de 18 de octubre de 2012 [...]

Así, por todas, en Sentencia 1/2019, de 20 de marzo, en la que se indica que:

Cabe recordar en primer término que el art. 72.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas dispone que «se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos». De dicho precepto se desprende, de manera clara, que el alcance viene determinado por el resultado, es decir, por la inexistencia de justificación en una cuenta de fondos públicos, por la ausencia de acreditación del destino dado a los caudales o efectos públicos o, incluso, por la desaparición injustificada de los mismos, siendo, pues, indiferente la clase de cuenta o el concepto en donde aquél luzca, esto es, podrá existir en un pago en firme, o a justificar, en una subvención... etc.

El alcance viene determinado [...] por la inexistencia de justificación en una cuenta de fondos públicos, por lo que la falta de justificación de subvenciones y ayudas económicas públicas, el incumplimiento del objeto, fin, actividad o proyecto al que se destinan los fondos de la subvención, o percibir la misma, sin reunir los requisitos exigidos, constituyen supuesto de alcance, siendo responsables de su justificación, y sujetos obligados a rendir las cuentas al Tribunal de Cuentas, conforme a lo establecido en el artículo 49.1 en relación con el artículo 34 de la LFTCu las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes del Sector Público [...]”.

Aplicando la anterior doctrina de la Sala de Justicia a los hechos que han resultado acreditados en el presente procedimiento de reintegro por alcance, deben realizarse las siguientes consideraciones:

1ª) En primer lugar, debe delimitarse cuál era el régimen jurídico aplicable a las ayudas sociolaborales, que fueron concedidas por la Junta de Andalucía durante el período 2001 a 2010,



TRIBUNAL DE CUENTAS

dentro del cual se produjeron los hechos a que se refiere el presente proceso contable.

Para ello, debe partirse de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que tanto en su versión original (artículo 18.1, 1ª de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre) como en su texto vigente (artículo 58.2, 1ª de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) atribuye competencia exclusiva a la CAA en materia de “fomento y planificación de la actividad económica en Andalucía”. Este título competencial permite a la CAA la concesión de ayudas y subvenciones en cualquier ámbito de la actividad económica, como también se constata por lo previsto en el vigente artículo 45.1 de la citada Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, en el que se dispone que, a efectos de desarrollar la actividad de fomento en las materias de su competencia, la CCA “podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”.

Pues bien, partiendo de la anterior competencia estatutaria, el régimen jurídico aplicable a las ayudas sociolaborales, que fueron concedidas por la Junta de Andalucía durante el período al que se refieren los hechos aquí enjuiciados (años 2001 a 2010), se contenía en las siguientes normas:

1. La entonces vigente Ley 5/1983, de 19 de Julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía -en adelante, LGHPA, en su redacción introducida por la Ley 7/1996, de 31 de julio-, que contenía un Título VIII bajo la rúbrica “De las subvenciones y ayudas públicas” (artículos 103 a 116).

Concretamente, en el artículo 103, párrafo primero, se establecía el régimen jurídico aplicable, disponiendo que “las normas contenidas en este título son aplicables, en defecto de legislación específica, a las subvenciones y ayudas públicas que puedan otorgarse en materias de competencia de la Comunidad Autónoma y que se concedan por la Administración autonómica y sus organismos autónomos con cargo al Presupuesto de la Comunidad”.

En cuanto al concepto de subvención o ayuda, en el párrafo segundo del precitado artículo se establecía que “se entiende como subvención o ayuda, toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público, así como cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

2. La regulación contenida en el referido Título VIII de la Ley 5/1983 fue desarrollada por el Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico - Decreto 254/2001-.

3. La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones -en adelante, LGSS.

4. El Real Decreto 887/2006, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones -en adelante, RLGSS.

5. Las leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento de la CAA.

2ª) En cuanto a la naturaleza jurídica de las ayudas sociolaborales concedidas por la Junta de Andalucía durante los años 2000 a 2010, si se atiende al tratamiento que se les dispensó por los órganos gestores y por los órganos fiscalizadores de la Junta de Andalucía, se debe concluir que se trataba de subvenciones excepcionales, no regladas, previstas en el art. 107 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Apoya también esta calificación el IF2012, en el que, tras analizar el régimen jurídico aplicable a las ayudas objeto de fiscalización, se concluye lo siguiente en su párrafo n.º 26: “Las ayudas objeto de la fiscalización se han concedido sin la cobertura de unas bases reguladoras y sin convocatoria pública; por tanto, su análisis se ha realizado desde la perspectiva de las subvenciones de concesión directa o excepcional”.

3ª) De acuerdo con los anteriores razonamientos, debe concluirse que las denominadas “ayudas sociolaborales” concedidas por la Junta de Andalucía, durante los años 2001 a 2010, tenían la naturaleza jurídica de ayudas públicas excepcionales.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Las ayudas públicas excepcionales estaban perfectamente reguladas en el precitado período temporal en que se concedieron las ayudas sociolaborales por la Junta de Andalucía. En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, apartados 2º y 4º, del citado Decreto 254/2001, en función de su régimen de concesión y de acuerdo con lo previsto en el Título VIII de la LGHPA, las subvenciones y ayudas públicas se clasificaban en regladas, excepcionales y nominativas.

En cuanto a las excepcionales, eran definidas como aquéllas que se concedían por la Junta de Andalucía con carácter excepcional y en supuestos especiales, en virtud de acreditadas razones de finalidad pública o interés social o económico, de acuerdo con lo previsto en el artículo 107, párrafo tercero, de la LGHPA, y en el propio Decreto 254/2001. En el precepto se añadía que esta clase subvenciones y ayudas públicas podrían concederse sin promover la concurrencia.

La anterior regulación era plenamente concordante con la que se recogió posteriormente, con carácter general, en el artículo 22.2 c) de la LGSS, que es un precepto de aplicación básica (Disposición Final Primera de la norma), disponiendo lo siguiente: “2. Podrán concederse de forma directa las siguientes subvenciones: [...] c) Con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública”.

En cuanto al órgano competente para la concesión de las denominadas “subvenciones y ayudas públicas excepcionales”, había de estarse a lo que preveía con carácter general el artículo 4.1 del citado Decreto 254/2001:

“De acuerdo con el artículo 104 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, son órganos competentes para conceder subvenciones y ayudas públicas, previa consignación presupuestaria para este fin, los titulares de las Consejerías y los presidentes o directores de los Organismos Autónomos, en sus respectivos ámbitos competenciales.

No obstante, se requerirá la previa autorización mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno para la concesión de subvenciones y ayudas públicas cuando el gasto a aprobar sea superior a 3.005.060,52 euros. La autorización del Consejo de Gobierno llevará implícita la aprobación del gasto correspondiente”.

En relación con esta cuestión debe destacarse que, a partir del 6 de abril de 2010, cuando entró en vigor con su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía la Orden del Consejero de Empleo, de 3 de marzo de 2010, se delegó en el titular de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social la competencia de dicho Consejero para la concesión de ayudas sociolaborales de carácter excepcional.

Por lo demás, el régimen jurídico previsto en el Decreto 254/2001 para esta clase de subvenciones y ayudas públicas se detallaba en su artículo 15, en el que, bajo la rúbrica “Normas especiales de las subvenciones y ayudas públicas excepcionales”, se disponía lo siguiente:

“1. El procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas públicas excepcionales, que se entiende iniciado a solicitud de la persona interesada, se atenderá a las siguientes reglas específicas: la solicitud deberá contener los extremos señalados en el artículo 70 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, e indicar el importe de la subvención o ayuda que se solicita y la actividad a subvencionar, acompañando, cuando sea susceptible de ello, memoria descriptiva de la actividad para la que se solicita y el presupuesto de la misma con detalle de ingresos y gastos y desglose de partidas o conceptos, así como declaración expresa responsable de la concesión o solicitud de otras subvenciones o ayudas para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales o internacionales.

2. En los expedientes de concesión, se acreditará la finalidad pública o las razones de interés social o económico, así como la inexistencia de bases reguladoras específicas a la que pueda acogerse.

3. La resolución de concesión deberá contener como mínimo los extremos señalados en el artículo 13.2 de este Reglamento”.

En cuanto a esta última remisión realizada en el apartado tercero, debe destacarse que el artículo



TRIBUNAL DE CUENTAS

13.2 del Decreto 254/2001 establecía que, efectivamente, las resoluciones de concesión de subvenciones o ayudas públicas contendrían, como mínimo, los extremos siguientes:

“a) Indicación del beneficiario o beneficiarios, de la actividad a realizar o comportamiento a adoptar y del plazo de ejecución con expresión del inicio del cómputo del mismo.

b) La cuantía de la subvención o ayuda, la aplicación presupuestaria del gasto y, si procede, su distribución plurianual de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y en el Decreto 44/1993, de 20 de abril. En el supuesto de que se trate de una actividad, el presupuesto subvencionado y el porcentaje de ayuda con respecto al presupuesto aceptado.

c) La forma y secuencia del pago y los requisitos exigidos para su abono, de acuerdo con lo que se establezca en las bases reguladoras de la concesión y, en el supuesto de contemplarse la posibilidad de efectuar anticipos de pago sobre la subvención o ayuda concedida, la forma y cuantía de las garantías que, en su caso, habrán de aportar los beneficiarios de acuerdo con lo que se establezca en las citadas bases.

d) Las condiciones que se impongan al beneficiario.

e) Plazo y forma de justificación por parte del beneficiario del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la ayuda o subvención y de la aplicación de los fondos recibidos, de acuerdo con lo que establezcan las bases reguladoras de la concesión”.

4ª) Habiéndose fijado la naturaleza y el régimen jurídico aplicable a las ayudas sociolaborales concedidas por la Junta de Andalucía durante los años 2001 a 2010, debe concluirse que las ayudas sociolaborales objeto del presente procedimiento de reintegro por alcance no estaban sujetas al régimen establecido por la Orden Ministerial de 5 de abril de 1995 (OM95), sino a la normativa autonómica entonces vigente. Es significativo, a este respecto, que la Orden de 1995 establecía una serie de requisitos que tampoco se cumplieron, lo que es una evidencia más de que la Orden no era el marco normativo aplicado a las ayudas sociolaborales. Las subvenciones previstas en la Orden de 1995 se regulaban por la normativa general de subvenciones, a salvo de las previsiones específicas de la misma que se limitaban a la regulación de la solicitud. La citada Orden ni fue invocada para la concesión de las ayudas que se gestionaron desde la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía en el periodo 2001 a 2010, ni tampoco fue observada en la tramitación y ejecución de dichas ayudas. En conclusión, se trataba de subvenciones concedidas por la Comunidad Autónoma de Andalucía, con competencia propia, y sujetas a la normativa autonómica.

No es aplicable al caso tampoco, por las mismas razones, la Orden de 5 de octubre de 1994 por la que se regula la concesión de ayudas, previas a la jubilación ordinaria en el Sistema de la Seguridad social, a trabajadores afectados por procesos de reestructuración de empresas.

5ª) En la concesión de las ayudas públicas a que se refiere el presente caso, conforme al régimen jurídico que les resultaba de aplicación, se constata, efectivamente, que la inobservancia del procedimiento legalmente establecido fue absoluta por cuanto no se cumplieron ninguno de los extremos que se van a enumerar a continuación, y que eran exigidos por los meritados artículos 4, 15 y 13.2 del citado Decreto 254/2001, de 20 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento por el que se regulan los procedimientos para la concesión de subvenciones y ayudas públicas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos y su régimen jurídico - Decreto 254/2001-:

-Las ayudas fueron concedidas, en su práctica totalidad, sin que aún estuviera en vigor la citada Orden de delegación de competencia, de 3 de marzo de 2010, del Consejero de Empleo. En este sentido, se comprueba que los compromisos de pago de las ayudas a DHUL y los convenios con IFA/IDEA referidos a esas ayudas son todos anteriores a la Orden de 3 de marzo de 2010. Asimismo, que los pagos realizados con destino a las primas de las pólizas que nos ocupan son también anteriores a la referida Orden, con la única excepción del pago de 5.167,53 euros, que fue ordenado el 8 de septiembre de 2010 para financiar la póliza n.º 3488 de Apra Leven por don D. -



TRIBUNAL DE CUENTAS

quien no ha sido demandado en este proceso contable-.

-No se tramitó un expediente administrativo en el que se acreditara o justificara: tanto “la finalidad pública o las razones de interés social o económico” de las ayudas excepcionales otorgadas a la empresa DHUL (Comercial Alimentaria Dhul S.L. y Grupo Dhul S.L.), como “la inexistencia de bases reguladoras específicas” a las que poder acogerse.

-No consta la presentación ningún tipo de solicitud formal de las citadas ayudas excepcionales, sin que el protocolo firmado por la empresa con la Dirección General el 26 de diciembre de 2001 tenga virtualidad alguna a estos efectos, dada su falta de concreción. En cuanto a la póliza N.º 3488 de Apra Leven, si bien constan en las actuaciones comunicaciones informales de la empresa con la Dirección General solicitando una ayuda de 2.399.785 euros, y comunicaciones igualmente informales del Director General (Sr. F.) sobre su concesión, que se sitúan en el momento de la concesión del préstamo de la Caja Rural de Granada y la posterior suscripción de la póliza nº 3488 de Apra Leven, debe advertirse que ninguna de las referidas comunicaciones cumplían los mínimos requisitos de forma y contenido que debe reunir una solicitud formal de una ayuda pública, ni dieron lugar a la tramitación de un expediente de concesión ajustado a las previsiones legales.

-Ni tampoco consta que se dictasen resoluciones específicas de concesión de las ayudas pagadas a Comercial Alimentaria Dhul, S.L. y a Grupo Dhul, S.L., con los requisitos mínimos que recoge el citado artículo 13.2 del Decreto 254/2001, esto es, con la obligada expresión de los siguientes extremos:

- o Identificación de la empresa beneficiaria y de las condiciones impuestas a la misma.
- o Precisión de la cuantía de la ayuda pública; forma de pago y requisitos exigidos para su abono.
- o Plazo y forma de justificación, por parte de la empresa beneficiaria, del cumplimiento de la finalidad pública para la que se concedieron las ayudas de referencia, y de la aplicación de los fondos públicos recibidos.

Efectivamente, respecto de la ayuda para el pago de la prima de la póliza n.º RS00245000000546 del seguro de rentas suscrito con Personal Life, solamente obran en las actuaciones el mencionado protocolo entre la empresa y la Dirección General, de 26 de diciembre de 2001, y el convenio entre la Dirección General y el IFA, de 31 de mayo de 2022, que no cumplen ninguno de los requisitos señalados. Tampoco cumplen los requisitos señalados, más allá de la identificación de la empresa beneficiaria y la precisión de la cuantía de la ayuda, el protocolo de 15 de noviembre de 2005, de ampliación de la ayuda, y el convenio de la Dirección General con la Agencia IDEIA, de 28 de enero de 2008, para el pago de la póliza n.º 3488 de Apra Leven. En particular, respecto de ninguna de las ayudas a que se refiere este procedimiento se impuso ninguna condición a la empresa beneficiaria, ni se establecieron requisitos para el abono de la ayuda; asimismo, tampoco se estableció ningún plazo ni ninguna otra disposición acerca de la forma de justificación de la aplicación de los fondos públicos recibidos, que hubieran de cumplir las empresas beneficiarias.

6ª) Además de lo razonado anteriormente, debe añadirse que, en relación con las ayudas a la empresa DHUL, no sólo se produjo una manifiesta vulneración de la normativa aplicable en materia de ayudas y subvenciones públicas como consecuencia de la absoluta inobservancia del procedimiento legalmente establecido, sino también de la normativa aplicable en materia de ejecución presupuestaria. En este sentido, como acertadamente se recoge en el IF2012 (párrafo 67), “en las sucesivas leyes de presupuestos de la CAA se ha utilizado de forma inadecuada la figura de las transferencias de financiación con las siguientes consecuencias:

- En el proceso de elaboración de los presupuestos de la Consejería y de modificación de los mismos, se ha realizado una clasificación económica de los créditos inadecuada, consignando como “transferencias de financiación” de programa 31L lo que en realidad eran créditos destinados a subvenciones que se iban a conceder por la Consejería.

-En el proceso de ejecución presupuestaria se han tramitado como transferencias de financiación expedientes de gasto de subvenciones excepcionales, obviando así el procedimiento



TRIBUNAL DE CUENTAS

administrativo legalmente previsto para gastos de esta naturaleza”.

En definitiva, los créditos del programa 31L, que realmente eran créditos destinados a subvenciones excepcionales, se tramitaron como transferencias de financiación a la agencia IDEA. Como consecuencia de esta forma inadecuada de ejecución presupuestaria, las cantidades objeto de esta ayuda quedaron al margen del control previo de la intervención de la Junta de Andalucía porque, en lugar de aparecer como pagos de subvenciones con cargo al presupuesto de la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, se contabilizaron como transferencias de financiación para IDEA, transferencias que no estaban sometidas a dicho control previo.

Esta misma circunstancia relativa a la elusión del control previo de la intervención de la Junta de Andalucía como consecuencia de una inadecuada utilización de la figura de las transferencias de financiación, también ha sido destacada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, con ocasión de los recursos de casación relativos a distintos expedientes de revisión de oficio de las subvenciones gestionadas por el ente instrumental IFA/IDEA (por todas, v. STS 733/2021, de 25 de mayo - Roj: STS 2345/2021; STS 10/07/2018, de 10 de julio - Roj: STS 2717/2018; STS 825/2017, de 11 de mayo - Roj: STS 1960/2017; o STS de 14 de julio de 2015 - Roj: STS 3596/2015).

En definitiva, de acuerdo con los hechos y razonamientos hasta aquí expuestos, no cabe sino calificar de irregulares las ayudas concedidas a las mercantiles Comercial Alimentaria Dhul, S.L. y Grupo Dhul, S.L., que son objeto del presente procedimiento de reintegro por alcance.

DUODÉCIMO.- No obstante la anterior conclusión que sirve de corolario al fundamento precedente, esta Consejera no puede ignorar que, con posterioridad a los hechos descritos ut supra, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía aprobó, y el Parlamento de Andalucía convalidó posteriormente, el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a ex-trabajadores y ex-trabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis -en adelante, DL4/12-

Esta norma tiene por objeto, conforme a su artículo 1, “la regulación, como mecanismo de cohesión, bienestar y protección social, de las ayudas sociolaborales a favor de las ex-trabajadoras y los ex-trabajadores que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se vieron afectados por determinados procesos de reestructuración de empresas y que se incluyen en los colectivos referidos en su articulado”.

El artículo 3 del DL4/12 regula los beneficiarios de las ayudas sociolaborales, disponiendo que podrán serlo las personas en situación de desempleo que, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, estén incluidas en alguno de los tres grupos de colectivos que se recogen en el apartado 1º del precepto.

Por lo que al presente proceso contable interesa, la letra b) de dicho apartado se refiere al siguiente grupo de posibles beneficiarios: “Colectivos de ex-trabajadores y ex-trabajadoras contemplados en acuerdos de medidas sociolaborales en los que participó la Junta de Andalucía que se concretan en el apartado 3 de este artículo. En este caso la ayuda consistirá en una prestación económica mensual”.

En cuanto a la remisión que se realiza en el precitado artículo a su apartado 3º, interesa en este caso el subapartado a) de dicho apartado que incluye entre los trabajadores beneficiarios de las ayudas reguladas en el Decreto-ley a “los doscientos ochenta y siete ex-trabajadores y ex-trabajadoras que fueron beneficiarios de ayudas sociolaborales instrumentadas a través de contratos de seguro colectivo de rentas, que vieron suspendido el cobro de las mismas como consecuencia del proceso de liquidación por concurso en que se encuentra la Compañía Aseguradora APRA LEVEN, N.V., y que presentaron solicitud para acogerse a las ayudas reguladas en la Orden de la Consejería de Empleo de 13 de marzo de 2012, por la que se establecen las bases reguladoras y convocatoria para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia no competitiva destinadas a las personas trabajadoras beneficiarias de una ayuda sociolaboral en



TRIBUNAL DE CUENTAS

virtud de un expediente de reestructuración de empresas en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, afectadas por la situación de liquidación de la referida compañía aseguradora”; el propio precepto relaciona las empresas y pólizas afectadas por el concurso de Apra Leven, mencionando expresamente a “Grupo Dhul, S.L. (n.º póliza: 3713)”.

Por lo tanto, tras la entrada en vigor del DL4/12, posteriormente convalidado por el Parlamento de Andalucía, se acordó que la Junta de Andalucía mantendría, entre otras, la ayuda sociolaboral cuestionada en el presente Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-137/16-01 -“Grupo Dhul, S.L. (n.º póliza: 3713)”-, si bien la percepción de dicha ayuda quedaba sujeta a las limitaciones previstas en el apartado 1º del artículo 4 del Decreto-ley (art. 4.2, párrafo 4º DL4/12). Estas limitaciones, en lo que afecta a la ayuda sociolaboral que nos ocupa, son las siguientes:

“a) El importe de la renta mensual no podrá superar, en ningún caso, el importe de la pensión máxima prevista en el Régimen General de la Seguridad Social, sin perjuicio del incremento que sobre dicha cuantía de ayuda suponga la financiación del convenio especial con la Seguridad Social, en los supuestos en que legalmente proceda.

b) No podrá ser beneficiario de la renta mensual persona distinta del trabajador o trabajadora afectado por el expediente de regulación de empleo u otro procedimiento de despido.

c) No podrán seguir percibiéndose estas ayudas, una vez cumplida la edad ordinaria de jubilación, conforme al artículo 161.1.a) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, o adquieran la condición de pensionistas o por jubilación de forma anticipada, conforme a la normativa de Seguridad Social que resulte aplicable en cada caso”.

En consecuencia, la entrada en vigor del DL4/12 proporcionó la debida cobertura legal a los pagos realizados con fondos públicos para costear la prima de la póliza nº 3713 de Grupo Dhul, S.L., en la medida en que se hubiesen cumplido las condiciones establecidas en el citado artículo 4.1 del Decreto-ley. De esta forma, tras la aprobación de la norma, únicamente podrían considerarse carentes de justificación los pagos anteriores correspondientes a conceptos asegurados por la póliza que, por no cumplir las condiciones establecidas en el artículo 4.1 del DL4/12, carecerían de cobertura en el Decreto-ley; o, dicho de otra forma, la ayuda referida a la mencionada póliza n.º 3713 solamente podría ser considerada irregular, o no justificada, si implicase el incumplimiento de alguna de las condiciones que el citado artículo 4.1 del DL4/12 impone para mantener las ayudas sociolaborales cuyos beneficiarios fueran extrabajadores de las concretas empresas o conjuntos de empresas que se recogen en el artículo 3.3.a) del DL4/12.

Sin perjuicio de la anterior conclusión, conviene precisar que lo anterior no significa atribuir al DL4/12 una suerte de “virtualidad sanadora” respecto de las gravísimas irregularidades en la gestión de las ayudas del programa 31L por la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, entre los años 2001 y 2010. Conforme se recoge en la parte introductoria de la norma, su finalidad es mantener la financiación pública de las ayudas concedidas para apoyar a determinados colectivos de trabajadores despedidos que se detallan expresamente (artículo 3 del DL4/12), pero siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el citado artículo 4.1 del DL4/12. En consecuencia, siempre que los fondos públicos se destinen a las finalidades y dentro de los límites establecidos en esta norma de rango legal, quedarían excluidas las responsabilidades de naturaleza reparatoria o indemnizatoria (entre las que se encuentran las contables), pero en ningún caso las responsabilidades penales o de otro tipo que pudieran derivar de la gestión gravemente irregular de las ayudas públicas que nos ocupan.

Sin embargo, en la demanda de la Junta de Andalucía, a la que se ha adherido el Ministerio Fiscal, se consideran carentes de justificación y se reclaman en este procedimiento la totalidad de los importes pagados para sufragar la prima de la póliza nº RS00245000000546 suscrita con la compañía Personal Life, y la de la póliza 3713 de Apra Leven -que sustituyó a la anterior tras acordarse su rescate-, a diferencia de lo que la Junta de Andalucía ha hecho en otros procesos contables en los que sólo ha reclamado los importes pagados para satisfacer la prima correspondiente a la financiación de las rentas garantizadas para los “intrusos”.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Pues bien, en relación con los fondos públicos empleados en el pago de la prima de las indicadas pólizas nº RS00245000000546 de Personal Life, y nº 3713 de Apra Leven, a la vista de lo establecido en el artículo 4.1 del DL 4/12, se deben considerar injustificados los pagos realizados con fondos públicos para costear las primas correspondientes a los tres beneficiarios de las indicadas pólizas que no formaban parte del colectivo de 77 extrabajadores de Comercial Alimentaria Dhul, S.L. afectados por los despidos efectuados por dicha empresa (don C., doña M. y doña F.).

Conforme a los razonamientos expuestos ut supra, el pago de las referidas primas entraría de lleno en el supuesto contemplado en el citado artículo 4.1 b) del DL 4/2012 (“b) No podrá ser beneficiario de la renta mensual persona distinta del trabajador o trabajadora afectado por el expediente de regulación de empleo u otro procedimiento de despido”). Por lo tanto, debe concluirse que, indiscutiblemente, las cantidades satisfechas por la Junta de Andalucía para costear las primas correspondientes al Sr. C. y a las Sras. M. y F. constituyeron pagos no justificados que han generado perjuicio para los fondos públicos de la Comunidad Autónoma demandante.

Sentado lo anterior, resulta preciso cuantificar el importe concreto del perjuicio causado a los fondos públicos autonómicos como consecuencia de los referidos pagos injustificados. A estos efectos, y según se detalla en el hecho probado octavo de esta sentencia, se debe partir de que la cantidad total satisfecha por la Junta de Andalucía para las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life, y nº. 3713 de Apra Leven asciende a 8.339.503,82 euros (7.189.150,49 euros y 1.150.353,33 euros, respectivamente).

El perjuicio real causado a los fondos públicos por la inclusión en la póliza de los tres beneficiarios irregulares debe calcularse aplicando a la cantidad efectivamente satisfecha con fondos públicos de la Junta de Andalucía para financiar la prima de la referida póliza, el porcentaje que representa el coste de las primas de los “intrusos” respecto del coste total de la prima, lo que supone un porcentaje de un 4,95%, como se ha señalado en el hecho probado cuarto de la presente resolución.

En consecuencia, aplicando este porcentaje al importe total finalmente satisfecho con fondos públicos para sufragar la prima de las pólizas RS00245000000546 de Personal Life, y 3713 de Apra Leven (8.339.503,82 euros), debe concluirse que el perjuicio al patrimonio público ocasionado por el pago del coste de las primas de los “intrusos” queda fijado en un total de 412.805,44 euros (resultante de aplicar el 4,95% a 8.339.503,82 euros).

No se ha alegado por la Junta de Andalucía ni por el Ministerio Fiscal que se hayan pagado rentas antes de la extinción de los contratos de trabajo, ni después de la jubilación; ni que las rentas aseguradas por las pólizas nº RS00245000000546 de Personal Life, y nº 3713 de Apra Leven superasen el límite máximo cuantitativo establecido en el artículo 4.1.a) del DL 4/2012, por lo que no cabe apreciar ningún daño a los fondos públicos por estos conceptos.

En cuanto a los gastos de intermediación a que se refiere el subapartado d) del precitado artículo, su reclamación es objeto de otro procedimiento de reintegro por alcance en el que se trata esta cuestión específicamente (Ref. B-68/15).

Distinto es el caso de los pagos realizados con fondos públicos de la Junta de Andalucía para la póliza 3488 de Apra Leven. Esta póliza no tenía por finalidad asegurar rentas de prejubilación a los trabajadores despedidos en el ERE sino que, como se ha indicado más arriba, encubría una transferencia directa de fondos públicos a la empresa para que esta atendiera el pago del préstamo que le había concedido la Caja Rural de Granada. Por ello, esta póliza no está incluida entre las ayudas públicas reguladas en el DL 4/2012, y deben considerarse injustificados, por su total importe, los pagos efectuados para ella con fondos públicos de la Junta de Andalucía, que ascienden, como se ha señalado, a la cantidad de 1.838.523,92 euros.

En resumen y conforme a lo razonado en el presente fundamento, ha resultado acreditada la existencia de un perjuicio al patrimonio público de la Junta de Andalucía derivado de la gestión irregular de las ayudas a que se refiere el escrito de demanda, y que debe cifrarse en la cantidad total de 2.251.329,36 euros, resultante de sumar (i.) los 412.805,44 euros correspondientes a los



TRIBUNAL DE CUENTAS

pagos injustificados de las pólizas nº RS00245000000546 de Personal Life, y nº 3713 de Apra Leven, imputables al coste de las primas de los “intrusos” (cantidad resultante de aplicar el 4,95% a 8.339.503,82 euros); y (ii.) la cantidad de 1.838.523,92 euros correspondientes a los pagos igualmente carentes de justificación para la póliza nº 3488 de Apra Leven.

DECIMOTERCERO. - Resta ahora analizar si en la conducta de los demandados cuya responsabilidad contable no ha sido excluida por falta de legitimación pasiva (esto es, los Sres. F. y J., así como la mercantil Grupo Dhul, S.L.) concurren los demás requisitos exigidos por la legislación vigente para que puedan ser declarados responsables contables y responder de esta forma de los perjuicios patrimoniales producidos.

No se ha cuestionado en este procedimiento que don F. desempeñara el puesto de Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, desde el día 6 de octubre de 1999 hasta el día 29 de abril de 2008, en que se produjo su cese. Asimismo, tampoco se ha discutido que don J. sustituyera al anterior en dicho puesto, desempeñándolo desde el día 29 de abril de 2008 hasta el día 6 de abril de 2010, en que se produjo su cese.

Tampoco se ha cuestionado que don F. firmase los siguientes documentos: el protocolo de colaboración con la empresa Dhul de 26 de diciembre de 2001; el convenio con el IFA de 31 de mayo de 2002, para el pago de la ayuda relativa a la póliza de rentas de prejubilación suscrita con Personal Life; el protocolo con la empresa Dhul de 15 de noviembre de 2005, comprometiendo una ayuda adicional de 2.399.785,40 euros, del que trae causa el préstamo solicitado por la empresa a la Caja Rural de Granada, así como la póliza nº 3488 de Apra Leven para la devolución de dicho préstamo; y el convenio de 28 de enero de 2008 por el que se encomienda a la Agencia IDEA el pago de la ayuda para la devolución del préstamo. Asimismo, el Sr. F. ordenó los pagos realizados por el IFA y la Agencia IDEA para financiar la póliza nº RS00245000000546 de Personal Life durante el tiempo en que estuvo al frente de la Dirección General.

Respecto a la actuación de don J., resulta acreditado que, durante su mandato como Director General, ordenó pagos por un importe total de 843.807,23 euros para financiar las pólizas nº RS00245000000546 de Personal Life y nº 3713 de Apra Leven; y por un importe total de 1.833.356 euros para financiar la póliza nº 3488 de Apra Leven.

En consecuencia, ha quedado acreditada en autos la condición de gestores de los fondos públicos autonómicos y de cuentadantes respecto de los mismos, en las personas de don F. y don J., quienes, en el ejercicio de las funciones propias de su puesto de Director General de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, eran ordenadores de pagos y tenían el deber velar por el buen fin de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma, así como de rendir cuentas de los referidos pagos (arts. 2 b), 15 y 38 de la LO 2/82, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y 49 de la Ley 7/88, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), habiendo decidido la concesión de la ayuda y ordenado los pagos recién referidos en el párrafo anterior.

Concurre también en el caso que nos ocupa la relación de causalidad entre la conducta de ambos codemandados y el daño producido a los caudales públicos. En cuanto a la actuación del Sr. F., la relación causal se extiende tanto al perjuicio ocasionado por el pago de las primas de los intrusos en las pólizas de rentas de prejubilación de Dhul, como al perjuicio derivado de los pagos para la prima de la póliza nº 3488 de Apra Leven.

Respecto a los pagos de la prima para financiar las pólizas RS00245000000546 de Personal Life y 3713 de Apra Leven, que se extendieron injustificadamente a los incrementos de prima por la inclusión de los tres “intrusos” -tal y como se ha razonado en el anterior fundamento jurídico-, está causalmente conectado, de manera directa, con el compromiso expresado en el protocolo con la empresa Dhul de 26 de diciembre de 2001 y en el convenio con el IFA de 31 de mayo de 2002, documentos ambos suscritos por el Sr. F. Por lo que se refiere a los pagos de la prima para financiar la póliza nº. 3488 de Apra Leven, si bien es cierto que son posteriores al cese del Sr. F. como Director General, la relación causal directa entre dichos pagos y la actuación del Sr. F. es manifiesta, ya que fue él quien firmó la póliza, suscrita el 16 de abril de 2007, y en la que figura como tomador



TRIBUNAL DE CUENTAS

la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. Por otro lado, la suscripción de la referida póliza está directamente relacionada con los compromisos adquiridos por el Sr. F. mediante la firma del protocolo con la empresa Dhul de 15 de noviembre de 2005, y el convenio con la Agencia IDEA de 28 de enero de 2008, por lo que también existe, indiscutiblemente, relación causal entre la actuación de don F. y el daño causado a los fondos públicos de la Junta de Andalucía por los pagos para la póliza n.º 3488 de Apra Leven. En cuanto a la actuación de don J., existe igualmente una conexión directa entre los pagos que ordenó sin la más mínima justificación -tal y como se ha razonado en el anterior fundamento jurídico-, y el daño producido a los fondos públicos de la Junta de Andalucía, sin que pueda apreciarse que haya existido ninguna circunstancia que haya producido la ruptura de dicho nexo causal. En este caso la relación causal existe respecto del daño vinculado a los pagos ordenados por el Sr. Márquez: esto es, los pagos que ordenó para financiar las pólizas n.º RS00245000000546 de Personal Life y n.º 3713 de Apra Leven, por un importe total de 843.807,23 euros, pero exclusivamente en la parte imputable a la prima de los tres intrusos (esto es, el 4,95% de dicha cantidad), y los pagos que ordenó para financiar la póliza n.º 3488 de Apra Leven por un importe total de 1.833.356 euros.

Por el contrario, no cabe imputar a la actuación del Sr. J. el último pago que la Junta de Andalucía realizó para financiar la póliza n.º 3488, por importe de 5.167,53 euros, ya que dicho pago se ordenó con posterioridad al cese del Sr. J. como Director General de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, también existe infracción de la normativa contable y presupuestaria que resultaba aplicable en el período temporal al que se refieren los hechos enjuiciados (años 2001 a 2010). Concretamente, los demandados actuaron con vulneración de las siguientes normas: el Título VIII de la Ley 5/1983, de 19 de Julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía -en su redacción introducida por la Ley 7/1996, de 31 de julio (concretamente, los artículos 104 y 105); el Decreto 254/2001, de 20 de noviembre (concretamente, los artículos 4, 15 y 13.2); la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (concretamente, el artículo 22.2, letra c); el Real Decreto 887/2006, de 21 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; y las leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento de la CAA (concretamente, los apartados 1º y 2º del artículo 18, de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas, que regulaban el instrumento presupuestario de las transferencias de financiación), sin que el Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de la Junta de Andalucía pudiera proporcionar tampoco cobertura jurídica alguna al pago con fondos públicos de primas correspondientes a beneficiarios no pertenecientes al colectivo de trabajadores afectados por los despidos de Aglomerados Morell, S.A. ("intrusos"), como se ha razonado en el anterior fundamento de la presente resolución.

Finalmente, se aprecia también en la conducta de ambos codemandados el elemento subjetivo, cuando menos de negligencia grave, que es otro de los requisitos necesarios para poder apreciar la responsabilidad contable. En este sentido, ha quedado acreditado mediante la documentación obrante en autos y el resto de la prueba practicada, que don F. comprometió las ayudas y ordenó pagos para hacerlas efectivas, y que don J. ordenó la realización de los pagos que se han referido ut supra, con absoluta inobservancia del procedimiento legalmente establecido para la concesión las ayudas sociolaborales y de ayudas directas a empresas, esto es, con absoluto desprecio del régimen jurídico que resultaba de aplicación a estas ayudas públicas, tal y como se ha razonado detalladamente en el anterior fundamento de derecho décimo. Asimismo, a efectos de evitar el control previo de la Intervención de la Junta de Andalucía, vulneraron igualmente la normativa presupuestaria que resultaba de aplicación a los expedientes de ayudas y subvenciones públicas, utilizando indebidamente el instrumento presupuestario de las transferencias de financiación. En definitiva, los Sres. F. y J. eran perfectos conocedores de sus funciones y obligaciones como Directores Generales de Trabajo y Seguridad Social de la Junta de Andalucía, y, por ello, al haber



TRIBUNAL DE CUENTAS

ordenado los pagos de referencia de manera absolutamente injustificada, debe concluirse que han actuado con negligencia grave, como mínimo, en la gestión de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía que tenían encomendada.

A estos efectos, y con carácter general, debe recordarse que la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas ha establecido que la diligencia exigible al gestor de fondos públicos resulta especialmente cualificada como consecuencia de la naturaleza de los bienes y derechos que gestiona (Sentencias 12/2014, de 28 de octubre y 9/03, de 23 de julio, entre otras). Y, en un mismo sentido, la Sala de Justicia ha declarado también que en la gestión de fondos públicos debe extremarse la diligencia hasta el punto de llegar a lo que la doctrina del Tribunal Supremo llama “agotamiento de la diligencia”, lo que exige la adopción de todas las medidas jurídicas y técnicas necesarias para la evitación del daño patrimonial a las arcas públicas (Sentencias 12/2014, de 28 de octubre y 4/2006, de 29 de marzo, entre otras).

En conclusión, el daño se ha producido como consecuencia de un ejercicio gravemente negligente, como mínimo, de las funciones propias del puesto que, sucesivamente, desempeñaron don F. y don J. en la Junta de Andalucía (Director General de Trabajo y Seguridad Social), que es incompatible con la diligencia especialmente cualificada y reforzada que les era exigible como gestores de los fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En definitiva, por todos los razonamientos anteriores, debe concluirse que concurren todos los requisitos para declarar la responsabilidad contable directa de don F. y de don J.

En el caso del Sr. F., su responsabilidad contable se refiere a la totalidad del daño causado a los fondos públicos de la Junta de Andalucía por los pagos de las ayudas a la empresa DHUL, pues fue el Sr. F. quien decidió la concesión de estas ayudas, comprometió su pago mediante la firma de los convenios con IFA e IDEA, y, en el caso de la póliza n.º 3488 de Apra Leven, firmó el contrato de seguro, como tomador, en nombre de la Dirección General. Todos los pagos posteriores, incluyendo los ordenados cuando el Sr. F. ya había cesado como Director General, se deben considerar vinculados a los compromisos adquiridos por el Sr. F., quien debe responder, por tanto, de la totalidad del perjuicio ocasionado a los fondos públicos por dichos pagos.

De todo lo anterior deriva que la responsabilidad contable del Sr. F. se concreta en la cifra de 2.251.329,36 euros, que, como ya se ha indicado anteriormente, se corresponde con la parte proporcional del coste de la prima de los tres “intrusos” (412.805,44 euros), respecto del coste total satisfecho por la Junta de Andalucía para financiar la prima las pólizas, más el total importe de los pagos realizados para la póliza n.º 3488 de Apra Leven (1.838.523,92 euros). Habiendo fallecido don F. el día 11 de octubre de 2020, y habiendo comparecido en el presente procedimiento de reintegro por alcance doña M. y doña M., en su condición de causahabientes y sucesoras procesales del Sr. F., procede exigir a ellas la citada cantidad de 2.251.329,36 euros, en la que se ha cifrado la responsabilidad contable de su causante, pero con el límite que prevé el artículo 38.5 de la LOTCU, conforme al cual: “Las responsabilidades, tanto directas como subsidiarias, se transmiten a los causahabientes de los responsables por la aceptación expresa o tácita de la herencia, pero sólo en la cuantía a que ascienda el importe líquido de la misma”.

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad contable del Sr. J., quedaría cifrada en la cantidad total de 1.875.124,46 euros, resultante de la suma de los siguientes conceptos: 1) la cantidad imputable al coste de la prima de los tres “intrusos” de las citadas pólizas RS00245000000546 de Personal Life y 3713 de Apra Leven, que asciende a 41.768,46 euros (el 4,95% de 843.807,23 euros, que es el importe total de los pagos ordenados por el Sr. J. para estas pólizas); 2) los pagos ordenados por el Sr. J., para la póliza 3488 de Apra Leven, por un importe total de 1.833.356 euros.

DECIMOCUARTO.- A continuación, debe examinarse si también concurren los requisitos para apreciar la responsabilidad contable de la empresa perceptora de las ayudas (Grupo Dhul. S.L.).

La condición de cuentadante de la mercantil Grupo Dhul, S.L., por su condición de perceptora de las ayudas resulta incuestionable. Tampoco suscita dudas el cumplimiento del resto de los requisitos legalmente exigidos para la existencia de responsabilidad contable en relación con la



TRIBUNAL DE CUENTAS

actuación de las mercantiles Comercial Alimentaria Dhul, S.L. y Grupo Dhul, S.L., a través de sus administradores, que no han sido demandados en el presente procedimiento de responsabilidad contable.

No cabe cuestionar la concurrencia de la relación de causalidad entre la firma, por los administradores de las citadas mercantiles, de las pólizas RS00245000000546 y 3713, que incluían como beneficiarios a los tres “intrusos” y el daño producido a los caudales públicos, ya que el perjuicio para el patrimonio público no se habría producido si dicha póliza no se hubiera firmado, o si se hubiera exigido por la empresa la exclusión de los tres “intrusos”, con la consiguiente reducción de la prima.

También cabe apreciar relación de causalidad entre la actuación de la empresa, a través de sus administradores, y el daño causado a los fondos públicos por los pagos para la prima de la póliza 3488 de Apra Leven, pues fue la empresa la que ofreció a la Caja Rural de Granada, como garantía de devolución del préstamo, la ayuda de la Junta de Andalucía, consintiendo posteriormente que la ayuda se articulara mediante un seguro de rentas cuyo asegurado era don Álvaro F., administrador de la empresa, y que las rentas aseguradas por la póliza se aplicaran a una finalidad por completo ajena al interés público, como era la cancelación de la deuda que tenía Grupo Dhul, S.L. con la Caja Rural de Granada. A este respecto, conviene recordar que, en aquellos casos, como el presente, en los que se ha prescindido absolutamente del procedimiento legalmente previsto para la concesión de una ayuda pública, la responsabilidad contable exigible a quien percibió la misma deriva de no haber dado a los fondos recibidos la única finalidad a la que legalmente podrían ser aplicados en tales circunstancias, que no podría ser otra que su devolución a las arcas públicas. Cualquier otro destino que fuera dado a estos fondos por su perceptor sería contrario a la ley, ya que nunca concurrieron los requisitos necesarios para que pudiese ser beneficiario de los mismos. Respecto a la infracción de la normativa contable y presupuestaria aplicable, hay que remitirse a lo indicado en el fundamento anterior, en relación con la normativa vulnerada por la actuación de los Directores Generales de Trabajo y Seguridad Social, a la que cabe añadir, con referencia a la empresa beneficiaria, la normativa relativa a la justificación y reintegro de subvenciones.

Finalmente, se aprecia también en la actuación de Comercial Alimentaria Dhul, S.L. y su sucesora Grupo Dhul, S.L., a través de sus administradores, el elemento subjetivo, cuando menos de negligencia grave, que es también requisito necesario para poder apreciar la responsabilidad contable.

En este sentido, se ha de entender que, cuando se firmaron las pólizas de rentas de prejubilación para los extrabajadores de Dhul, en las que habían sido incluidos tres “intrusos”, y, asimismo, cuando se ofreció como garantía del préstamo de la Caja Rural de Granada la ayuda pública que finalmente se articuló mediante la póliza 3488, la empresa era consciente, o debería haberlo sido si hubiese empleado el plus de diligencia exigible a un gestor de fondos públicos, de las graves irregularidades en que con ello incurría. Debe concluirse, por tanto, que las citadas mercantiles actuaron con negligencia grave, como mínimo, en la gestión de las ayudas públicas que les habían sido concedidas, siendo reproducibles las consideraciones que más arriba se hicieron acerca de la doctrina de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas sobre la diligencia especialmente cualificada y el “agotamiento de la diligencia” exigibles a los gestores de fondos públicos y perceptores de subvenciones públicas, en atención a de la naturaleza pública de los bienes y derechos que gestionan.

En conclusión, concurren todos los requisitos legalmente exigidos para declarar responsable contable directa a la mercantil Grupo Dhul, S.L. por el daño causado a los fondos públicos de la Junta de Andalucía, como consecuencia de su actuación en relación con las ayudas públicas irregularmente concedidas a dicha empresa.

Respecto a la cuantificación del perjuicio a los caudales públicos imputable a la actuación de Grupo Dhul, S.L., ha de entenderse que dicho perjuicio se extiende a la totalidad de las ayudas públicas indebidamente satisfechas a la empresa, incluyendo: 1) la cantidad imputable a la prima de los tres



TRIBUNAL DE CUENTAS

intrusos de las pólizas nº RS00245000000546 de Personal Life, y nº 3713 de Apra Leven (412.805,44 euros); y 2) los pagos carentes de justificación para la póliza 3488 de Apra Leven, N.V. (1.838.523,92 euros). En consecuencia, el importe total de la responsabilidad contable exigible a esta demandada se cifra en la cantidad de 2.251.329,36 euros.

DECIMOQUINTO.- Habiéndose declarado la responsabilidad contable de doña L. y doña M. -por su condición de herederas y sucesoras procesales de don F.-, de don J., y de la mercantil Grupo Dhul, S.L., procede condenar dichos demandados al reintegro del alcance causado a los fondos públicos, por un importe total de 2.251.329,36 euros del que responden directa y solidariamente con arreglo al siguiente detalle:

- 1) Doña L. y doña M., en cuanto herederas de don F., responden por el total importe del alcance, con el límite establecido en el artículo 38.5 de la LOTCu.
- 2) La mercantil Grupo Dhul, S.L. responde por el total importe del alcance.
- 3) Don J. responde hasta el límite de 1.875.124,46 euros.

Asimismo, procede condenar a los citados demandados al pago de los correspondientes intereses legales devengados, que se calcularán desde las siguientes fechas y por los importes que se indican:

Importe	Concepto	Fecha devengo intereses	Responsables
49.500,00	Póliza RS00245000000546	07/02/2003	F. y Grupo Dhul
24.750,00	Póliza RS00245000000546	29/07/2003	F. y Grupo Dhul
19.800,00	Póliza RS00245000000546	02/12/2003	F. y Grupo Dhul
12.375,00	Póliza RS00245000000546	02/02/2004	F. y Grupo Dhul
14.850,00	Póliza RS00245000000546	30/04/2004	F. y Grupo Dhul
24.750,00	Póliza RS00245000000546	04/06/2004	F. y Grupo Dhul
9.900,00	Póliza RS00245000000546	12/07/2004	F. y Grupo Dhul
9.900,00	Póliza RS00245000000546	03/08/2004	F. y Grupo Dhul
29.700,00	Póliza RS00245000000546	20/12/2004	F. y Grupo Dhul
9.900,00	Póliza RS00245000000546	18/02/2005	F. y Grupo Dhul
49.500,00	Póliza RS00245000000546	30/05/2005	F. y Grupo Dhul
14.850,00	Póliza RS00245000000546	06/07/2005	F. y Grupo Dhul
9.900,00	Póliza RS00245000000546	27/07/2005	F. y Grupo Dhul
17.820,00	Póliza RS00245000000546	04/11/2005	F. y Grupo Dhul
3.465,00	Póliza RS00245000000546	28/02/2006	F. y Grupo Dhul
9.900,00	Póliza RS00245000000546	21/03/2006	F. y Grupo Dhul
9.900,00	Póliza RS00245000000546	14/06/2006	F. y Grupo Dhul
4.950,00	Póliza RS00245000000546	02/08/2006	F. y Grupo Dhul
12.793,62	Póliza RS00245000000546	08/11/2006	F. y Grupo Dhul
894.143,00	Póliza 3488	14/07/2008	F. , Grupo Dhul y J.
17.359,32	Póliza RS00245000000546	02/10/2008	F. , Grupo Dhul y J.



TRIBUNAL DE CUENTAS

Importe	Concepto	Fecha devengo intereses	Responsables
358.297,57	Póliza 3488	23/12/2008	F. , Grupo Dhul y J.
358.297,57	Póliza 3488	12/02/2009	F. , Grupo Dhul y J.
5.146,38	Póliza 3713	18/12/2009	F. , Grupo Dhul y J.
222.618,25	Póliza 3488	15/01/2010	F. , Grupo Dhul y J.
19.262,75	Póliza 3713	25/02/2010	F. , Grupo Dhul y J.
8.292,64	Póliza 3713	01/09/2010	F. y Grupo Dhul
24.240,72	Póliza 3713	08/09/2010	F. y Grupo Dhul
5.167,53	Póliza 3488	08/09/2010	F. y Grupo Dhul

DECIMOSEXTO.- Por último, respecto del pago de las costas procesales, conforme a lo dispuesto en el artículo 71 g) de la LFTCu, en relación con los artículos 394.1 y 4 de la LEC, procede imponer a la Junta de Andalucía las causadas a los demandados don F., don C., doña M., doña F. y don J., al haber sido íntegramente desestimadas las pretensiones dirigidas contra ellos, por su falta de legitimación pasiva ante esta jurisdicción contable, sin que se aprecie que el asunto presentaba serias dudas de hecho o de derecho que justifiquen la no imposición de las costas.

Finalmente, respecto de las costas causadas a la Junta de Andalucía por las pretensiones dirigidas contra doña L. y doña M. -por su condición de herederas y sucesoras procesales de don F.-, don J. y la mercantil Grupo Dhul, S.L., no procede su imposición a los precitados demandados, al haber sido parcial la estimación de dichas pretensiones, sin que pueda aplicarse en este caso la doctrina de la “estimación sustancial” de la demanda, dada la importante diferencia entre la cantidad reclamada y el importe de la condena.

Por todo lo expuesto, VISTOS los antecedentes de hecho, hechos probados y fundamentos de derecho expresados.

IV.- FALLO

Estimo en parte la demanda interpuesta por la Junta de Andalucía, a la que se ha adherido el Ministerio Fiscal, y, en consecuencia:

PRIMERO.- Declaro como importe en que se cifra el alcance causado a los fondos públicos de la Junta de Andalucía, el de DOS MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL TRESCIENTOS VEINTINUEVE EUROS CON TREINTA Y SEIS CÉNTIMOS (2.251.329,36 euros).

SEGUNDO.- Declaro responsables contables directos y solidarios del alcance a que se refiere el punto anterior a doña L. y doña M. -por su condición de herederas y sucesoras procesales de don F.-, a don J. y a la mercantil GRUPO DHUL, S.L., por los concretos importes que se detallan a continuación:

- 1) Por el importe total del alcance, a doña L. y doña M., con el límite establecido en el artículo 38.5 de la LOTCu
- 2) Por el importe total del alcance, a la mercantil Grupo Dhul, S.L.
- 3) Hasta el límite de 1.875.124,46 euros, a don J.

TERCERO.- Condeno a los precitados codemandados a reintegrar a la Junta de Andalucía la suma en que se cifra el alcance, conforme a lo declarado en el pronunciamiento anterior.

CUARTO.- Condeno a los precitados codemandados al pago de los intereses, calculados según lo razonado en el fundamento de derecho decimoquinto de la presente resolución.



TRIBUNAL DE CUENTAS

QUINTO.- Desestimo la demanda en cuanto a las pretensiones ejercitadas contra don F., don C., doña M., doña F. y don J.

SEXTO.- Condeno a la Junta de Andalucía al pago de las costas causadas en este procedimiento a los codemandados don F., don C., doña M., doña F. y don J.; sin hacer imposición de costas por las pretensiones ejercitadas por la Junta de Andalucía contra doña L. y doña M. -por su condición de herederas y sucesoras procesales de don F.-, don J. y la mercantil Grupo Dhul, S.L.

SÉPTIMO.- Acuerdo la contracción de la cantidad en que se ha cifrado la responsabilidad contable en la cuenta que corresponda según las vigentes normas de contabilidad pública.

Notifíquese a las partes con la advertencia de que contra la presente resolución cabe interponer recurso de apelación, en el plazo de quince días a contar desde el siguiente al de la notificación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 80 de la LFTCu, en relación con el artículo 85.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Así por esta mi Sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.