



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.055

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE
LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN
EN EL EMPLEO EN RELACIÓN CON EL SUBSISTEMA
DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN
MATERIA DE FORMACIÓN DE OFERTA**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en su sesión de 30 de octubre de 2014, el *Informe de Fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN	11
I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
I.2.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
I.3.- TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	12
I.4.- NORMATIVA APLICABLE.....	13
II.- EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO	15
II.1.- EL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	15
II.1.1.- Introducción	15
II.1.2.- El Sistema Nacional de Empleo	16
II.1.3.- El Servicio Público de Empleo Estatal y el subsistema de formación profesional para el empleo.....	18
II.2.- LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO	21
III.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	25
III.1.- FINANCIACIÓN DEL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	25
III.2.- PLANES DE FORMACIÓN DE ÁMBITO ESTATAL DIRIGIDOS PRIORITARIAMENTE A TRABAJADORES OCUPADOS	28
III.2.1.- Introducción	28
III.2.2.- Planes de formación estatal y su financiación	31
III.2.3.- Entidades solicitantes y beneficiarias de las subvenciones	35
III.2.4.- Procedimiento de concesión y pago de la subvención	45
III.2.5.- Beneficiarios de la formación	54
III.2.6.- Ejecución de la formación.....	61
III.2.7.- Justificación de la subvención	68
III.2.8.- Evaluación y control de la formación.....	75
III.2.9.- Liquidación de la subvención	81
III.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN EL ÁMBITO ESTATAL	86
III.3.1.- Introducción	86

III.3.2.- Tipología de acciones financiables	87
III.3.3.- Entidades participantes en las acciones de apoyo y acompañamiento	90
III.3.4.- Procedimiento de concesión y pago de la subvención.....	96
III.3.5.- Ejecución y justificación de la subvención.....	100
III.3.6.- Seguimiento, evaluación y control	106
III.3.7.- Reintegro de la subvención.....	108
IV. CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	109
V.- ENTIDADES BENEFICIARIAS.....	110
V.1.- INTRODUCCIÓN.....	110
V.2.- OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN CON RESPECTO A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS.....	110
V.3.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES.....	110
V.3.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria	110
V.3.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.....	111
V.3.3.- Resultados de la fiscalización	112
V.4.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	126
V.4.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria	126
V.4.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.....	127
V.4.3.- Resultados de la fiscalización	128
V.5.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ESPAÑA.....	145
V.5.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria	145
V.5.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Unión General de Trabajadores de España.....	145
V.5.3.- Resultados de la fiscalización	146
V.6.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS	164
V.6.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria	164
V.6.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.....	165

V.6.3.- Resultados de la fiscalización	167
V.7.- FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN	182
V.7.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria	182
V.7.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Fundación Laboral de la Construcción	182
V.7.3.- Resultados de la fiscalización	184
V.8.- FEDERACIÓN NACIONAL DE CLÍNICAS PRIVADAS	199
V.8.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria	199
V.8.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Federación Nacional de Clínicas Privadas.....	199
V.8.3.- Resultados de la fiscalización	200
VI.- CONCLUSIONES	208
VI.1.- CONCLUSIONES GENERALES	208
VI.1.1.- Conclusión relativa al Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.....	208
VI.1.2.- Conclusiones relativas a los planes de formación	208
VI.1.3.- Conclusiones comunes a los planes de formación y a las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación	214
VI.1.4.- Conclusiones relativas a las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación	214
VI.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS	215
VI.2.1.- Conclusiones relativas a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales	215
VI.2.2.- Conclusiones relativas a la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa	216
VI.2.3.- Conclusiones relativas a la Unión General de Trabajadores de España.....	218
VI.2.4.- Conclusiones relativas a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras	220
VI.2.5.- Conclusiones relativas a la Fundación Laboral de la Construcción.....	221
VI.2.6.- Conclusiones relativas a la Federación Nacional de Clínicas Privadas	223
VII.- RECOMENDACIONES.....	223
VII.1.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	223

VII.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.....	225
VII.3.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO.	226
ANEXOS.....	229

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CCAA	Comunidades Autónomas
CIF	Código de Identificación Fiscal
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CIG	Confederación Intersindical Galega
CPS	Comisiones Paritarias Sectoriales
CSCCOO	Confederación Sindical de Comisiones Obreras
DM20	Declaración de otros costes asociados y gastos financieros
FA	Facturación (Asociados)
FD	Facturación (Directos)
FLC	Fundación Laboral de la Construcción
FNCP	Federación Nacional de Clínicas Privadas
FTFE	Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo
GAD	Gastos de amortización directos
GDD	Gastos por desplazamiento (Directos)
GIA	Gastos Internos (Asociados)
GPD	Gastos de personal propio (Directos)
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
Ley de Empleo	Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
OCS	Costes de evaluación y control
PYMES	Pequeñas y medianas empresas

RLGS	Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
UGT	Unión General de Trabajadores de España

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo de su Pleno de 20 de diciembre de 2012, mediante el que se aprobó el “Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2013”, ha realizado, a iniciativa propia, la “**Fiscalización sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en relación con el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta**”.

I.2.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 21 de marzo de 2013, los objetivos de la fiscalización han consistido en:

1. Verificar el cumplimiento de la legalidad en la gestión de los fondos públicos y, en particular, en la concesión, pago y justificación de las subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal, a través de la entidad colaboradora Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, promulgados por la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
2. Comprobar que la ejecución, desarrollo y justificación de las subvenciones concedidas se ha realizado, por parte de las entidades beneficiarias, de conformidad con la normativa aplicable, verificando la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas por parte de los trabajadores.
3. Evaluar los procedimientos y sistemas de seguimiento y control de las iniciativas de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, así como los procedimientos de reclamación y reintegro de las subvenciones indebidamente percibidas, aplicados por el Servicio Público de Empleo Estatal.
4. Verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, como entidad colaboradora del Servicio Público de Empleo Estatal, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía.
5. Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En relación con el ámbito temporal, las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por el Tribunal de Cuentas se han centrado, básicamente, en la convocatoria de subvenciones de ámbito estatal publicada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, desarrolladas hasta el 31 de marzo de 2011 y cuyo plazo de justificación finalizó el 30 de junio de 2011; plazos que se vieron ampliamente incrementados con respecto a la convocatoria de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal. Todo ello sin perjuicio de la utilización de información de otras convocatorias de subvenciones, anteriores o posteriores, que se ha considerado oportuna para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización o para analizar la evolución de dichas subvenciones.

Este ámbito temporal (convocatoria del ejercicio presupuestario 2010) ha venido motivado porque, a la finalización de los trabajos de fiscalización (28 de febrero de 2014), la FTFE se encontraba aún pendiente de finalizar el procedimiento de liquidación relativo a determinadas entidades beneficiarias, originando, en consecuencia, la imposibilidad de abordar la consecución de los objetivos fijados en las mencionadas Directrices Técnicas mediante el análisis de convocatorias de ejercicios posteriores, cuya tramitación se encontraba aún más retrasada, como se expone posteriormente.

Para la consecución de estos objetivos, el Tribunal de Cuentas ha aplicado todos los procedimientos y técnicas de auditoría que se han considerado necesarios sobre los diferentes documentos, aplicaciones informáticas y expedientes formalizados por el SEPE y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE), como entidad colaboradora de dicho organismo, así como por las entidades beneficiarias de las subvenciones.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización no se han producido limitaciones al alcance que hayan imposibilitado la consecución de los objetivos fijados en sus Directrices Técnicas, si bien, se han observado determinadas deficiencias que han impedido determinar la veracidad y exactitud de determinados gastos imputados con cargo a estas subvenciones, las cuales se recogen en los apartados III.- “Resultados de la Fiscalización” y IV.- “Conclusiones” de este Informe.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones en las sedes del SEPE y de la FTFE en Madrid, así como en las de las entidades beneficiarias de estas subvenciones públicas (Confederación Española de Organizaciones Empresariales -CEOE-; Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa –CEPYME-; Unión General de Trabajadores de España -UGT-; Confederación Sindical de Comisiones Obreras -CSCCOO-; Fundación Laboral de la Construcción –FLC-; y Federación Nacional de Clínicas Privadas –FNCP-), obteniendo los datos, información y antecedentes necesarios a través de la revisión de la documentación soporte existente al respecto (expedientes, actas, bases de datos, estados, registros, etc.), y de la realización de entrevistas con los responsables del SEPE y de la FTFE, con independencia de las comprobaciones y verificaciones efectuadas en las entidades beneficiarias donde se han efectuado trabajos de fiscalización, así como de la información obtenida de la circularización efectuada a una muestra de participantes en las acciones formativas.

Atendiendo a la diversidad de entidades fiscalizadas, la exposición de los resultados de la fiscalización, en función de los objetivos recogidos en las mencionadas Directrices Técnicas, se expone de manera desagregada en cada una de estas entidades.

Asimismo, se ha solicitado la información necesaria a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), con el fin de verificar la afiliación y vida laboral de los participantes en los planes de formación de ámbito estatal, así como de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), con objeto de analizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo, en relación con la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

I.3.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido, el 25 de junio de 2014, a la actual titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como a los titulares del anterior Ministerio de Trabajo e Inmigración que desempeñaron sus

funciones en el periodo al que se refiere la fiscalización, y a la Secretaria de Estado de Empleo, a la Directora General del Servicio Público de Empleo Estatal, a la Presidenta del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, así como a quienes fueron titulares de estos órganos durante el periodo fiscalizado, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes.

Asimismo, la parte correspondiente al Informe que afecta a la gestión desarrollada por las entidades beneficiarias de las subvenciones públicas objeto de la fiscalización se ha remitido a los representantes legales de las mismas, con el fin de que puedan formular las alegaciones que consideren oportunas. Dichas entidades beneficiarias son: la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), la Unión General de Trabajadores de España (UGT), la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CSCCOO), la Fundación Laboral de la Construcción (FLC) y la Federación Nacional de Clínicas Privadas (FNCP).

Dentro del plazo legal establecido se han recibido alegaciones formuladas por un total de 13 destinatarios de este Anteproyecto de Informe.

El resto de destinatarios del Anteproyecto de Informe (8) no han formulado alegaciones (ver anexo nº 4).

A este respecto, hay que señalar que, si bien las alegaciones formuladas por el Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo han sido tratadas en su conjunto, las mismas incluyen un apartado relativo a las alegaciones efectuadas a propuesta de CEOE, CEPYME, CSCCOO y UGT en su calidad de patronos de dicha Fundación, si bien con el voto en contra del Servicio Público de Empleo Estatal.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, aquéllas se reflejan mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los destinatarios, en relación con el contenido del Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del mismo.

I.4.- NORMATIVA APLICABLE

El marco normativo básico regulador del subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta, dentro del ámbito estatal, se recoge en las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

- Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.
- Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.
- Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, por la que se desarrolla el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad y los reales decretos por los que se establecen certificados de profesionalidad dictados en su aplicación.
- Resolución de 12 de abril de 2004, del Servicio Público de Empleo Estatal, sobre el procedimiento de reintegro de subvenciones concedidas por el Organismo y las actuaciones administrativas derivadas de la recaudación en periodo voluntario de los ingresos de derecho público de naturaleza no tributaria derivados de los reintegros.
- Resolución de 27 de abril de 2009, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publican los cuestionarios de evaluación de calidad de las acciones formativas para el empleo.

En lo referente a la convocatoria de subvenciones para el año 2010, las normas reguladoras se contienen, básicamente, en las siguientes:

- Resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se regula la formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Resolución de 20 de julio de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal.
- Resolución de 4 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la metodología de valoración técnica de las solicitudes, en aplicación de la

Resolución de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados.

- Resolución de 5 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la metodología de financiación para la determinación de las subvenciones a conceder en aplicación de la Resolución de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados.
- Resolución de 15 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes prevista en el artículo 22.1 de la Resolución de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio 2010, de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados.
- Resolución de 21 de julio de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece la documentación técnica correspondiente a la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, de ámbito estatal.
- Resolución de 20 de septiembre de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la metodología de valoración técnica de las solicitudes de subvención que se presenten al amparo de la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, de ámbito estatal, aprobada mediante Resolución de 20 de julio de 2010.
- Resolución de 20 de septiembre de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la metodología de financiación de las solicitudes de subvención que se presenten al amparo de la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, de ámbito estatal, aprobada mediante Resolución de 20 de julio de 2010.
- Resolución de 1 de julio de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la Instrucción de justificación de costes prevista en el artículo 18 de la Resolución de 20 de julio de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal.

II.- EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

II.1.- EL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

II.1.1.- Introducción

La Constitución Española de 1978 reconoce, en su artículo 27, el derecho a la educación de todos los ciudadanos con el fin de alcanzar el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales (formando

parte de este derecho a la educación la formación profesional), y en su artículo 40.2 exige de los poderes públicos el fomento de una política que garantice la formación y readaptación profesional, requisitos ambos tendentes a garantizar el derecho al trabajo, la libre elección de profesión y la promoción a través del trabajo.

Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, reconoce, entre los derechos laborales de éstos, “(...) *la promoción y formación profesional en el trabajo, incluida la dirigida a la adaptación a las modificaciones operadas en el puesto de trabajo, así como al desarrollo de planes y acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad*”.

En este ámbito, en el ordenamiento jurídico español, el Sistema de Formación Profesional se encuentra articulado mediante una doble vía:

1. Subsistema de Formación Profesional Reglada, garantizado a través de la Administración educativa (Ministerio de Educación, Cultura y Deporte así como los órganos competentes de las Comunidades Autónomas -CCAA-, en virtud de su régimen de competencias).
2. Subsistema de Formación Profesional para el Empleo, garantizado por la Administración laboral (Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo) en un doble ámbito:
 - a) En el ámbito estatal, por el SEPE y la FTFE, como entidad colaboradora de dicho organismo.
 - b) En el ámbito autonómico, por los órganos competentes de las CCAA.

El Sistema de Formación Profesional se reguló mediante la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, cuya finalidad es “*la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas*”, orientándose a dicha finalidad las acciones formativas programadas y desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, que comprende el conjunto de instrumentos y acciones formativos necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo.

II.1.2.- El Sistema Nacional de Empleo

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (Ley de Empleo) creó el Sistema Nacional de Empleo como el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo, integrado por el SEPE y los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA.

Entre los fines encomendados a este Sistema Nacional de Empleo, el artículo 6.1.e) de la citada Ley de Empleo recoge el de “*garantizar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo*”, considerando en su artículo 23, como políticas activas de empleo, “*el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social*”. Este conjunto de acciones y medidas pueden ser gestionadas mediante la concesión de subvenciones públicas; contratación administrativa; suscripción de convenios; gestión directa o cualquier otra forma jurídica ajustada a derecho; tendiendo a cubrir, entre otros, el ámbito relativo a la formación y recualificación.

Entre los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo figuran, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 7 bis de la citada Ley de Empleo, la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo.

Mediante Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se aprobó la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, configurada como el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado.

Esta Estrategia constituye el marco conjunto de todos los Servicios Públicos de Empleo para desarrollar y aplicar las políticas a favor del empleo, de carácter plurianual y de ámbito estatal.

En la Estrategia Española de Empleo se recogen las medidas estatales a desarrollar, tanto por las CCAA como por el SEPE, en sus respectivos ámbitos competenciales, así como las medidas referentes para las actuaciones en políticas activas de empleo tendentes a la consecución de los objetivos perseguidos, entre las que figura la elaboración de un “Plan de evaluación anual del sistema para la implantación de ajustes y mejoras”, con indicadores claros, medibles y fiables que permitan realizar el seguimiento de su grado de cumplimiento y la adopción de medidas correctoras.

Sin embargo, de acuerdo con la información facilitada por el SEPE, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (28.2.2014), tal y como se recoge en el epígrafe III.2.8 de este Informe, tan solo había sido objeto de aprobación el Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo relativo al ejercicio 2010, encontrándose pendiente de aprobación el Plan correspondiente al ejercicio 2011.

Por su parte, el Plan Anual de Política de Empleo concreta los objetivos de la Estrategia Española de Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas CCAA, así como los indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de los mismos.

El primer Plan Anual de Política de Empleo aprobado para el año 2012 (Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2012), fija un total de seis objetivos prioritarios a lograr mediante el establecimiento de las medidas a abordar en cada uno de ellos. De la misma forma que en la citada Estrategia Española de Empleo, en este Plan se recoge, también, un apartado relativo a la “Evaluación del Plan Anual de Políticas Activas de Empleo 2012”, donde se reconoce textualmente que *“una de las carencias en la gestión de las políticas activas de empleo en los últimos años ha sido la falta de una cultura de evaluación de los resultados de las mismas. Para mejorar su eficacia y su eficiencia, resulta necesario someterlas a una evaluación que permita concretar los esfuerzos y recursos en las medidas que tengan un mayor impacto en la empleabilidad de los trabajadores”*.

Sin embargo en el anexo V de este Plan Anual, donde se fijan los indicadores de contexto para la evaluación del mismo, en relación con la formación de ocupados sólo se recoge, dentro del Objetivo 6 “Lucha contra el fraude y vinculación entre políticas activas y pasivas”, un único indicador para la evaluación de este objetivo relativo al *“Porcentaje de la población adulta (25-64 años) ocupada que ha participado en actividades de formación y aprendizaje por sexo, según territorio”*, sin incluir otros indicadores que permitan evaluar el impacto que la formación impartida a estos colectivos haya tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (acceso al empleo, mejoras salariales, mantenimiento en el puesto de trabajo, promoción profesional,...), así como otros factores evaluadores de la situación de la empresa (v. gr.: productividad y competitividad de la empresa).

Estos objetivos, medidas e indicadores de evaluación excesivamente genéricos y no desarrollados posteriormente, están generando la falta de una verdadera y eficaz evaluación del subsistema de formación profesional para el empleo dirigida a trabajadores prioritariamente ocupados, como posteriormente se analiza en el precitado epígrafe III.2.8 de este Informe.

Por último, en relación con la planificación y evaluación de las subvenciones públicas, es necesario manifestar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) *“Los órganos de las Administraciones Públicas o cualesquiera entes que propongan el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación...”*.

A pesar de este precepto legal, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social no aprobó su primer Plan Estratégico de Subvenciones hasta el año 2013 (Orden de 23 de abril de 2013, por la que se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones 2013-2015). Esta carencia normativa pudo haber afectado (al no disponerse hasta dicho año de este instrumento de planificación) al cumplimiento de los principios de gestión de las subvenciones públicas reconocidos en el artículo 8.3 de la LGS y, de forma especial, al principio de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante de las subvenciones, ya que dichos objetivos generales no se encontraban plasmados, previamente, en el mencionado Plan Estratégico.

II.1.3.- El Servicio Público de Empleo Estatal y el subsistema de formación profesional para el empleo

A tenor de lo dispuesto en el artículo 26.1 de la Ley de Empleo, *“el subsistema de formación profesional para el empleo está constituido por un conjunto de iniciativas, medidas e instrumentos que pretenden, a través de la formación de los trabajadores y de la acreditación de su cualificación, dar respuesta a sus necesidades personales y profesionales de inserción y reinserción en el sistema productivo y contribuir a la mejora de la competitividad de las empresas”*. Dicho subsistema de formación profesional se desarrolla dentro del marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y del Sistema Nacional de Empleo.

Tras la promulgación de la Ley de Empleo, la reforma del modelo de formación profesional culminó con el IV Acuerdo Nacional de Formación Profesional para el Empleo, suscrito entre el Gobierno y las Organizaciones empresariales y sindicales el 7 de febrero de 2006 (prorrogado posteriormente el 27 de diciembre de 2010), y la posterior publicación del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Los fines de la formación profesional para el empleo recogidos en dicho Real Decreto son los siguientes:

1. Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal.
2. Proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas.
3. Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
4. Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

5. Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

Por su parte, los principios reguladores de este subsistema de formación profesional para el empleo son los siguientes:

- a) La transparencia, calidad, eficacia y eficiencia.
- b) La unidad de caja de la cuota de formación profesional.
- c) La unidad de mercado de trabajo y la libre circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones formativas.
- d) La colaboración y coordinación entre las Administraciones competentes.
- e) La vinculación del sistema con el diálogo social y la negociación colectiva sectorial.
- f) La participación de los interlocutores sociales.
- g) La vinculación de la formación profesional para el empleo con el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, regulado en la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- h) El ejercicio del derecho a la formación profesional para el empleo, su carácter gratuito (a excepción de los supuestos contemplados en la normativa reguladora de los certificados de profesionalidad para acciones formativas no financiadas con fondos públicos), y la igualdad en el acceso de los trabajadores y las empresas a la formación y a las ayudas a la misma.

El SEPE es el organismo autónomo de la Administración General del Estado (AGE), adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de Empleo, a quien se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo.

El SEPE tiene personalidad jurídica propia e independiente de la AGE; plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, rigiéndose por lo establecido en la Ley de Empleo; la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; y por las demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos de la AGE.

Por su parte, el Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal, encomienda a éste la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo en el marco de lo establecido en la mencionada Ley de Empleo, asignándole, entre otras, la competencia de *“Gestionar los programas de empleo y formación profesional para el empleo, que le correspondan normativamente, y estén consignados en su presupuesto de gastos”*. Estos programas y medidas que integran las políticas activas de empleo se orientan mediante actuaciones que persiguen, entre otros, los objetivos tendentes a *“desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua para el trabajo”*. Sin embargo, mediante el citado Real Decreto 395/2007, se integraron en un único modelo de formación profesional para el empleo los dos subsistemas existentes hasta ese momento (formación ocupacional y formación continua).

Actualmente, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo se distinguen las siguientes iniciativas de formación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del mencionado Real Decreto 395/2007:

- a) La formación de demanda, que abarca las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.
- b) La formación de oferta, que comprende los planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, y las acciones formativas, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.
- c) La formación en alternancia con el empleo, integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación.
- d) Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, integradas por aquellas que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo.

La programación y gestión de la formación de oferta presenta un doble ámbito de actuación: estatal y autonómico. Dentro de esta oferta formativa en el ámbito estatal se incluyen las siguientes iniciativas:

- a) Los planes de formación, intersectoriales y sectoriales, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, gestionados por el SEPE mediante la colaboración de la FTFE.
- b) Los programas específicos que establezca el SEPE para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional, gestionados directamente por el SEPE.
- c) La formación profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad y de los militares de tropa y marinería que mantienen una relación laboral de carácter temporal con las Fuerzas Armadas, gestionada directamente por el SEPE.
- d) La programación de acciones formativas que incluyen compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados y a trabajadores inmigrantes en sus países de origen, también gestionados de forma directa por el SEPE.

Estos planes y acciones formativas son financiados mediante subvenciones públicas concedidas por el SEPE, bien en régimen de concurrencia competitiva o bien mediante concesión directa, en función de su normativa aplicable. En consecuencia, el SEPE, dentro del ámbito de gestión estatal, desarrolla iniciativas de formación dirigidas tanto a trabajadores ocupados como desempleados. Sin embargo, mientras las iniciativas de formación dirigidas prioritariamente a desempleados son desarrolladas de forma directa por el SEPE, las dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados son desarrolladas por este organismo autónomo con la colaboración y el apoyo técnico de la FTFE, como se expone en el apartado siguiente.

Por su parte, las CCAA, dentro de la programación y gestión de la oferta formativa en el ámbito autonómico y de conformidad con su régimen de competencias, desarrollan iniciativas de formación dirigidas tanto a trabajadores ocupados como desempleados en su ámbito territorial, similares a las desarrolladas por el SEPE, financiadas en su gran mayoría con cargo al presupuesto de gastos del SEPE.

En el siguiente cuadro se reflejan las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SEPE, en el ejercicio presupuestario 2010, como consecuencia de las iniciativas de formación de oferta dirigidas a trabajadores ocupados y desempleados, distinguiendo su ámbito de gestión:

Cuadro nº 1

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SEPE (EJERCICIO 2010) EN CONCEPTO DE FORMACIÓN PROFESIONAL. INICIATIVA DE FORMACIÓN DE OFERTA
(En euros)

FORMACIÓN PROFESIONAL	GESTIÓN DIRECTA SEPE		GESTIÓN CCAA		TOTAL
	IMPORTE	%	IMPORTE	%	
Trabajadores ocupados	(1)427.829.440	54,75	353.527.250	45,25	781.356.690
Trabajadores desempleados	78.180.260	9,5	744.327.350	90,49	822.507.610
TOTAL	506.009.700	31,55	1.097.854.600	68,45	1.603.864.300

(1) Solo se incluyen las obligaciones reconocidas en concepto de ayudas del subsistema de formación profesional para el empleo de trabajadores ocupados, planes de formación y acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.

Como se muestra en el cuadro anterior, en el ejercicio 2010 las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SEPE en concepto de formación profesional, en materia de formación de oferta¹ ascendieron a 1.603.864.300 euros, de los cuales un 31,55% fue gestionado directamente por el SEPE y el 68,45% restante por las CCAA.

Con respecto a las iniciativas de formación dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados, el 54,75% del presupuesto fue gestionado directamente por el SEPE, mientras el 45,25% restante fue desarrollado y gestionado por las CCAA. Sin embargo, las iniciativas de formación dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados fueron gestionadas de forma mayoritaria (90,49%) por las CCAA, aunque fueron financiadas con cargo al presupuesto de gastos del SEPE.

Estos porcentajes e importes se mantuvieron de forma similar en la liquidación del presupuesto del SEPE para el ejercicio 2011.

Como se ha indicado anteriormente (en concreto, en el apartado I.2), esta fiscalización se ha centrado, exclusivamente, en el análisis de las iniciativas de formación, dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados, gestionadas en el ámbito estatal por el SEPE con la colaboración y el apoyo técnico de la FTFE, es decir, se han analizado las subvenciones públicas concedidas por el SEPE para la ejecución de los planes de formación (intersectoriales y sectoriales) mediante convenios, así como para la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo, en el ámbito estatal.

II.2.- LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO

El III Acuerdo Tripartito de Formación Continua, suscrito el 19 de diciembre de 2000, encomendó la gestión de la formación continua a una Fundación Tripartita en la que debían participar representantes de la AGE y de las organizaciones empresariales y sindicales, que se denominaría

¹ No se incluyen las transferencias al Instituto Nacional de Administración Pública para la formación de los empleados públicos ni a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo para el desarrollo de sus actividades, así como tampoco la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por formación de demanda.

Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE o la Fundación). Para ello, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2001 se autorizó al extinto Instituto Nacional de Empleo (INEM) -cuyas competencias fueron posteriormente asumidas por el SEPE- la creación de la mencionada Fundación.

La FTFE fue constituida mediante escritura pública el 29 de junio de 2001 por los representantes legales de la AGE (INEM) y de las siguientes organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal:

- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).
- Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).
- Confederación Sindical Unión General de Trabajadores de España (UGT).
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CSCCOO).
- Confederación Intersindical Galega (CIG).

La FTFE pertenece al sector público estatal, estando su Patronato constituido por la AGE (con representación, en la actualidad, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social) y por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas citadas anteriormente.

Los estatutos de la FTFE fueron aprobados el 20 de junio de 2001, siendo posteriormente modificados mediante los acuerdos adoptados en la reunión de su Patronato celebrada el 22 de marzo de 2012. Dichos estatutos establecen que esta Fundación tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que se constituye sin ánimo de lucro, con un carácter estatal y tripartito, encontrándose su patrimonio afectado a los fines de interés general propios de la Institución. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social ejerce el protectorado de dicha Fundación.

La Fundación se rige por lo dispuesto en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y, en especial, por lo establecido en su capítulo XI (Fundaciones del sector público estatal), por las demás disposiciones legales aplicables y por lo establecido en la normativa de aplicación en materia de formación profesional para el empleo, tanto de origen legal como convencional, así como por los acuerdos que adopte su Patronato. Además, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la LGS, con fecha 17 de febrero de 2009 se formalizó el convenio de colaboración entre el SEPE y la FTFE, en el marco del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, donde se recogen las condiciones y obligaciones asumidas por la FTFE como entidad colaboradora del SEPE. Este convenio finalizó su vigencia en fecha 17 de febrero de 2013, habiendo sido sustituido por otro suscrito entre ambas partes el 18 de febrero de 2013, vigente en la actualidad.

El Patronato de la FTFE es su órgano supremo de gobierno, administración y representación y se encuentra constituido por:

- a) La Administración General del Estado (a través del SEPE).
- b) Las organizaciones sindicales CSCCOO, UGT y CIG.
- c) Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

Los patronos, en cuanto personas jurídicas, se encuentran representados por las personas físicas designadas al efecto, encontrándose formado el Patronato por un total de 27 miembros, correspondiendo nueve al SEPE; cuatro a CCOO; cuatro a UGT; uno a CIG; cinco a CEOE y cuatro a CEPYME.

A este respecto, el artículo 45.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, al regular las Fundaciones del sector público estatal preceptúa que *“En la constitución y en la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de una fundación preexistente se asegurará, en todo caso, la designación por las entidades del sector público estatal de la mayoría de los miembros del patronato”*.

Atendiendo a la composición actual del Patronato de la FTFE, tripartita e igualitaria, este Tribunal considera que aquélla no resulta de conformidad con el mencionado artículo 45.1 de la Ley 50/2002, ya que la mayoría de sus miembros no son designados por el sector público estatal, en este caso, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La presidencia del Patronato corresponde al titular de la Dirección General del SEPE, quien ostenta la representación de la Fundación.

Por su parte, el Director Gerente de la Fundación es nombrado por su Patronato, a propuesta de la Dirección General del SEPE, entre personal funcionario de la AGE, asistiendo a las reuniones del Patronato con voz pero sin voto.

Con respecto a las funciones de la FTFE, de conformidad con lo preceptuado en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, la FTFE actúa como entidad colaboradora y de apoyo técnico del SEPE dentro del marco del subsistema de formación profesional. En este mismo sentido se manifiesta el artículo 32 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, al preceptuar que *“el Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, desarrollará las funciones de programación, gestión y control de la formación profesional para el empleo de competencia estatal”*.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 8 de sus estatutos, los fines esenciales de la Fundación son:

- La mejora de la formación profesional de los recursos humanos de las empresas.
- La adaptación de los trabajadores y de las empresas a la evolución de la sociedad basada en el conocimiento.
- La contribución a asegurar la formación a lo largo de toda la vida.

Por su parte, de acuerdo con el artículo 34 del Real Decreto 395/2007 y con el convenio de colaboración suscrito entre el SEPE y la FTFE antes mencionado, la FTFE desarrolla las siguientes actividades:

- a) Colaborar y asistir técnicamente al SEPE en sus actividades de planificación, programación, gestión, evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación profesional para el empleo, así como en la confección del informe anual sobre dichas actividades.
- b) Apoyar técnicamente al SEPE en el diseño e instrumentación de los medios telemáticos necesarios para que las empresas y las entidades organizadoras realicen las comunicaciones de inicio y finalización de la formación acogida al sistema de bonificaciones, garantizando en todo caso la seguridad y confidencialidad de las comunicaciones.
- c) Elevar al SEPE propuestas de resoluciones normativas e instrucciones relativas al subsistema de formación profesional para el empleo, así como elaborar los informes que le sean requeridos.

- d) Contribuir al impulso y difusión del subsistema de formación profesional para el empleo entre las empresas y los trabajadores.
- e) Prestar apoyo técnico, en la medida que le sea requerido, a las Administraciones Públicas y a las organizaciones empresariales y sindicales presentes en la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, así como a las representadas en el Patronato de la Fundación Tripartita y a las Comisiones Paritarias Sectoriales (CPS).
- f) Dar asistencia y asesoramiento a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) posibilitando su acceso a la formación profesional para el empleo, así como apoyo técnico a los órganos administrativos competentes en la orientación a los trabajadores.
- g) Colaborar con el SEPE en promover la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo, en la elaboración de las estadísticas para fines estatales, y en la creación y mantenimiento del Registro estatal de centros de formación.
- h) Participar en los foros nacionales e internacionales relacionados con la formación profesional para el empleo.

El mencionado artículo 34 del Real Decreto 395/2007 contempla que *“la Fundación Tripartita colaborará en la instrucción de los procedimientos y en la elaboración de las propuestas relativas a la resolución y justificación de las subvenciones, correspondiendo al Servicio Público de Empleo Estatal las competencias de concesión y pago de las subvenciones, de conformidad con lo previsto en las órdenes ministeriales de bases reguladoras de la concesión de las subvenciones y en las respectivas convocatorias”*.

Estas actuaciones de colaboración de la FTFE con el SEPE se encuentran desarrolladas en el convenio suscrito entre ambos con fecha 17 de febrero de 2009 (aplicable en el ámbito temporal que abarca esta fiscalización) destacando, entre otros, los siguientes apartados relacionados con el procedimiento de concesión, justificación y control de las subvenciones públicas en materia de formación de oferta:

- En las fases de iniciación, instrucción y resolución del procedimiento de concesión de las subvenciones, la FTFE realizará las funciones que se le atribuyan en las convocatorias de concesión, así como en las resoluciones de la Dirección General del SEPE que se dicten en desarrollo de aquéllas.
- La FTFE tramitará la documentación justificativa del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos y realizará la comprobación técnico-económica de la misma, siendo dicha Fundación la encargada de custodiar la mencionada documentación, que podrá ser requerida por el SEPE siempre que lo considere conveniente.
- La FTFE colaborará y asistirá técnicamente al SEPE, dentro del ámbito de gestión que a este organismo le compete, en la evaluación anual del impacto de la formación realizada en el acceso y mantenimiento del empleo y en la mejora de la competitividad de las empresas, de la eficacia del sistema en cuanto al alcance de la formación y la adecuación de las acciones a las necesidades del mercado laboral y de las empresas, así como de la eficacia de los recursos económicos y medios empleados.
- La FTFE colaborará y asistirá técnicamente al SEPE en las actuaciones que a este organismo correspondan respecto de la elaboración del plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, que pueda servir para introducir mejoras en su funcionamiento.

- La FTFE apoyará técnicamente al SEPE en las actuaciones de seguimiento y control de la formación prevista en el Real Decreto 395/2007 y en su normativa de desarrollo, conforme a la programación contenida en los planes anuales de seguimiento y control contemplados en la citada norma.
- La FTFE apoyará técnicamente al SEPE en la elaboración de las memorias o de los informes anuales que contengan los resultados de las actuaciones de evaluación, seguimiento y control.
- La FTFE colaborará con el SEPE en la creación, actualización y mantenimiento de un Registro estatal de centros y entidades de formación que imparten formación no conducente a la obtención de certificados de profesionalidad.

III.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1.- FINANCIACIÓN DEL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

El Real Decreto 395/2007 preceptúa en su artículo 6 que *“El subsistema de formación profesional para el empleo se financiará, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, con las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo y con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal”*.

A lo largo de los diferentes ejercicios, la principal fuente de financiación del subsistema de formación profesional para el empleo ha correspondido a las cuotas de formación profesional aportadas por las empresas y trabajadores (en torno al 83%). Esta cuota de formación profesional es la cantidad resultante de aplicar el tipo del 0,70% sobre la base de cotización por contingencias comunes aportada por las empresas y los trabajadores al Sistema de Seguridad Social a través de sus boletines de cotización. De este porcentaje, el 0,60% es aportado por la empresa y el 0,10% restante por el trabajador. Desde el año 2005, del total de fondos recaudados por esta vía, en torno al 60% de los mismos se destina a la formación de trabajadores ocupados, mientras que el 40% restante se emplea en la formación de los trabajadores desempleados.

En el año 2010, de acuerdo con la información facilitada por el SEPE, la financiación del subsistema de formación profesional para el empleo procedía de los siguientes fondos:

Cuadro nº 2

FINANCIACIÓN DEL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. EJERCICIO 2010

ORIGEN DE LA FINANCIACIÓN	IMPORTE (En euros)	%
Cuotas de formación profesional	2.153.000.000	83,72
Mayor recaudación cuotas ejercicios anteriores	19.623.290	0,86
Fondo Social Europeo	250.000.000	9,72
Aportación del Estado	149.009.840	5,70
TOTAL	2.571.633.130	100,00

La distribución de estos fondos en dicho ejercicio, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, es la que se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DENTRO DEL SUBSISTEMA DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO. EJERCICIO 2010

CONCEPTOS	IMPORTE (En euros)	%
Gastos de funcionamiento e inversión de la FTFE	41.578.350	1,61
Formación del personal de las Administraciones Públicas	138.868.500	5,40
Formación de demanda (ámbito estatal)	507.820.370	19,75
Formación de oferta y acciones de apoyo y acompañamiento (ámbito estatal)	622.654.710	24,22
Ocupados	451.436.380	17,66
Desempleados	171.218.330	6,56
Formación de oferta y acciones complementarias (ámbito autonómico)	1.260.711.200	49,02
Ocupados	405.794.480	15,78
Desempleados	854.916.720	33,24
TOTAL	2.571.633.130	100,00

Con respecto a las iniciativas de formación de oferta y a las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal (objeto de la fiscalización), el SEPE, con cargo a esta financiación, ejecuta, con la colaboración y el apoyo técnico de la FTFE, aquellos planes formativos y acciones de apoyo y acompañamiento que trascienden el ámbito territorial de una Comunidad Autónoma (CA) y por ello requieren de una acción coordinada y homogénea, o aquellos planes que tengan por objeto la impartición de acciones formativas relacionadas con el ejercicio de competencias exclusivas del Estado.

La financiación, con cargo al presupuesto de gastos del SEPE, de los planes de formación estatal y de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación se instrumenta mediante la concesión, por este organismo autónomo, de subvenciones públicas otorgadas en régimen de concurrencia competitiva, en base a los principios de objetividad, igualdad, transparencia y publicidad, siéndole, en consecuencia, de aplicación: a) la LGS, así como su Reglamento de desarrollo; b) el mencionado Real Decreto 395/2007; c) la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación y la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, que desarrolla el mencionado Real Decreto en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.

Como se ha señalado anteriormente, la principal fuente de financiación del subsistema de formación profesional para el empleo corresponde a las cuotas de formación profesional aportadas por las empresas y los trabajadores. Así, las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, a través de sus Disposiciones adicionales, establecen que *“Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, los fondos provenientes de la cuota de formación profesional se destinarán a financiar el subsistema de formación profesional para el empleo regulado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo...”*. En este mismo sentido se manifiesta el propio Real Decreto

395/2007, al regular la financiación del subsistema de formación profesional, señalando además, en su Disposición adicional octava, que *“El Gobierno articulará las fórmulas y las medidas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación para el empleo provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicados en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación recogidas en este real decreto”*.

De conformidad con lo dispuesto anteriormente, tal y como ya expuso este Tribunal de Cuentas en el *“Informe de Fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal”*, aprobado por su Pleno el 26 de enero de 2012, los recursos procedentes de la cuota de formación profesional tienen la consideración de ingresos afectados, cuya finalidad específica debe ser, en su totalidad, la financiación de las iniciativas de formación establecidas en el ordenamiento jurídico español.

Este carácter finalista de la cuota de formación profesional aportada por las empresas y trabajadores determina, lógicamente, la necesidad de que todos estos ingresos sean destinados a la finalidad para la cual son aportados, cual es la financiación del subsistema de formación profesional. El mencionado carácter finalista de las cuotas de formación profesional se configura como uno de los principios generales que rigen el subsistema de formación profesional para el empleo; así, en el artículo 3 del mencionado Real Decreto 395/2007 se incluye entre estos principios generales, además de la transparencia, calidad, eficacia y eficiencia, el de *“la unidad de caja de la cuota de formación profesional”*.

En este sentido se ha pronunciado recientemente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 244/2012, de 18 de diciembre, al afirmar que *“el principio de unidad de caja de la cuota de formación profesional (...) es un principio general de naturaleza contable que, como es evidente, no resulta de aplicación exclusiva al régimen económico de la Seguridad Social, siendo así que, en el contexto en el que ahora se suscita, no tiene otro objeto que el de garantizar la unidad financiera del subsistema de formación continua y de su régimen económico, mediante la vinculación de sus fondos al cumplimiento de los objetivos que presiden su funcionamiento”*.

En dicha Sentencia, el Tribunal Constitucional reconoce, en su fundamento jurídico 8, que *“la formación profesional no forma parte del Sistema de Seguridad Social, ni las cuotas abonadas en tal concepto son recursos de la Seguridad Social integrados en su caja única”*, sino que, como ya había declarado en su Sentencia 124/1989, de 7 de julio -en la que precisamente vino a rechazar la pretensión de la Generalitat de Cataluña de recaudación de la cuota de formación profesional, en base a su competencia sobre la gestión del régimen económico de la Seguridad Social- *“dichas cuotas (...) no son recursos de la Seguridad Social, sino del Instituto Nacional de Empleo (...) y del Fondo de Garantía Salarial (...) que no son en puridad entidades gestoras de la Seguridad Social”*.

Sobre el carácter de fondos públicos de las cuotas de formación profesional, en el *“Informe de Fiscalización sobre los fondos públicos destinados a la formación continua de los trabajadores (ejercicios 1996, 1997 y 1998)”*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 19 de septiembre de 2002, ya se señalaba que *“el objetivo de esta fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, ha consistido en verificar la correcta obtención, aplicación, registro y justificación de los fondos de carácter público destinados a la formación continua de los trabajadores”*. También puede citarse, a estos efectos, la Sentencia 12/2004, de 5 de julio, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, relativa a la existencia de *“un saldo deudor injustificado en las cuentas del Instituto Nacional de Empleo (INEM), en cuyo presupuesto figuraba el importe de los fondos públicos destinados a financiar las acciones formativas a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)”*.

En concordancia con lo anterior, este Tribunal considera que esta afectación de los ingresos derivados de las cuotas de formación profesional a una finalidad específica no determina la pérdida de su carácter de ingresos de derecho público y, en consecuencia, la atribución de la competencia para su gestión y control deberá corresponder a la AGE, y más concretamente al Ministerio de Empleo y Seguridad Social (a través del SEPE), con independencia de la procedencia de los mismos.

III.2.- PLANES DE FORMACIÓN DE ÁMBITO ESTATAL DIRIGIDOS PRIORITARIAMENTE A TRABAJADORES OCUPADOS

III.2.1.- Introducción

En el año 2010, en aplicación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, fue aprobada la Resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, convocatoria del año 2010 o Resolución de convocatoria), que regula todo el procedimiento de solicitud, concesión, justificación y reintegro de estas subvenciones, encontrándose su redacción, con carácter general, adecuada a lo dispuesto en la LGS y en el RLGS.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 2 de la mencionada Resolución de convocatoria, estas subvenciones tienen como finalidad financiar planes de formación dirigidos a los trabajadores, prioritariamente a los ocupados, que ofrezcan una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores. En su apartado 2, dicho artículo manifiesta que *“La concesión de las subvenciones se realizará en régimen de concurrencia competitiva respetando los principios de objetividad, igualdad, transparencia y publicidad”*.

En los epígrafes siguientes de este Informe se analizan los resultados de la fiscalización relativos a la convocatoria correspondiente al año 2010 de las subvenciones públicas concedidas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, en cada una de sus fases procedimentales. Sin embargo, con carácter previo es necesario analizar la participación de las denominadas Comisiones Paritarias Sectoriales (CPS) en el procedimiento de concesión de estas subvenciones, cuyos gastos derivados de sus actuaciones son sufragados por la FTFE con cargo a la transferencia recibida del SEPE.

Las CPS son el órgano de administración y gestión del convenio colectivo y están constituidas, en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal a través de convenios colectivos o acuerdos concretos en materia de formación, por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y por las representativas en cada sector de actividad (v.gr.: instalaciones deportivas, autoescuelas, comercio, metal, sanidad, frío industrial, construcción, etc.), encontrándose instituidas más de 80 CPS. En el seno de estas CPS, las partes representadas (organizaciones empresariales y sindicales) suscriben acuerdos de formación estatales, aplicables al sector correspondiente e incorporan la formación al convenio sectorial estatal por el que se rige dicho sector.

Dentro del subsistema de formación profesional para el empleo, la participación de las CPS se regula en el artículo 35 del mencionado Real Decreto 395/2007, al preceptuar que *“En el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, a través de convenios colectivos o de acuerdos concretos en materia de formación de igual ámbito que pudieran suscribirse por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y por las representativas en el sector*

correspondiente, podrán constituirse Comisiones Paritarias Sectoriales Estatales o de otro ámbito”, teniendo en el ámbito del citado subsistema, entre otras, las siguientes funciones:

- Conocer la formación profesional para el empleo que se realice en sus respectivos ámbitos.
- Fijar los criterios orientativos y las prioridades generales de la oferta formativa sectorial dirigida a los trabajadores.

La segunda de estas funciones conlleva una gran relevancia en el ámbito de la convocatoria de subvenciones objeto de esta fiscalización, ya que, con carácter previo a la publicación de esta convocatoria, son las CPS quienes fijan las prioridades generales de la oferta formativa en cada sector, es decir, las necesidades de acciones formativas o cursos a efectuar en los diferentes sectores de actividad. Así, la intervención de las CPS en el ámbito de la iniciativa de oferta se concreta, entre otras, a través de las siguientes funciones:

- Objetivos que se persiguen con los planes de formación.
- Acciones formativas que requiere el mercado de trabajo en cada sector, expresando la prioridad de las mismas en función de las necesidades existentes.
- Determinar los solicitantes de las subvenciones que cumplen los requisitos de representatividad en el marco de la negociación colectiva sectorial.

Con respecto a los criterios orientativos y las prioridades generales de la oferta formativa, analizados por este Tribunal los diferentes convenios para la ejecución de los planes de formación con cargo a la convocatoria del año 2010, suscritos entre el SEPE y las distintas entidades beneficiarias, se deduce que los criterios y prioridades establecidos por las mencionadas CPS resultan excesivos (v.gr.: en el Plan de Referencia Sectorial de la construcción se recogieron un total de 436 acciones formativas; en el del sector de comercio 373; en el de la hostelería 379 y en el del metal 466), generando planes de formación de acciones formativas a desarrollar de dudosa aplicación, no solo en el sector específico sino con carácter transversal para el resto de sectores (a modo de ejemplo: “Descubrir Europa a través de Internet”; “Diversidad sexual”; “Guía por itinerarios en bicicleta. Primeros auxilios”; “Historia del movimiento obrero”; “Animación sociocultural”; “Especialista en conducción racional”; “Curso sobre el derecho a la vivienda”; “El diálogo social reforzado sobre sanidad”; “Eficacia Personal”, etc.).

Esta situación viene motivada por el extenso catálogo de acciones formativas, y en ocasiones muy similares, establecido por estas CPS en los denominados planes de referencia sectoriales, originando que los planes de formación presentados por las entidades solicitantes se limiten a adecuarse a estos planes de referencia y, de esta forma, ser valorados de forma elevada en los criterios de valoración técnica recogidos en la convocatoria de estas subvenciones.

En consecuencia, este Tribunal considera que las necesidades específicas de cada sector establecidas por las CPS, y con ello las acciones formativas para acometer las mismas, son excesivas y carentes, en numerosas ocasiones, de unos objetivos claros y evaluables dentro de los planes de referencia sectoriales.

Por otro lado, los planes de referencia sectoriales incluyen, en numerosas ocasiones, acciones formativas de claro contenido transversal (idiomas, ofimática, etc.), que, si bien tienen un carácter de áreas prioritarias en las ofertas formativas con cargo a los recursos públicos, de acuerdo con la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, pueden provocar un solapamiento con los planes de formación intersectoriales.

En este sentido, también es necesario poner de manifiesto los numerosos cursos de formación relacionados con la prevención de riesgos laborales, recogidos en los distintos planes de formación (sectoriales e intersectoriales), que si bien forman parte de las acciones formativas prioritarias, podrían ser desarrolladas por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, cuya finalidad es promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos, evitando el posible solapamiento, existente en la actualidad, en materia de prevención de riesgos laborales, al existir dos Fundaciones con una finalidad muy similar.

Por otro lado, en el punto nº 2 del acta nº 100, de la reunión de la Comisión Permanente del Patronato de la FTFE de 6 de mayo de 2010, con motivo del análisis de las solicitudes presentadas en la convocatoria de subvenciones del año 2010, diferentes miembros de la citada Comisión, en relación con un determinado expediente, ponen de manifiesto que *“la Comisión Paritaria Sectorial no ha establecido una representatividad, sino que ha determinado lo que en su opinión sería la financiación correspondiente, en función de la cuantía que estableció el ejercicio anterior. Entiende que dicha Comisión Paritaria debería limitarse a fijar la representatividad”*, manifestando otro miembro de la mencionada Comisión que *“a las Comisiones Paritarias Sectoriales no les compete pronunciarse en términos de financiación sino en términos de representatividad”*.

En función de lo indicado anteriormente, así como de las entrevistas realizadas por el equipo fiscalizador, se deduce que las CPS podrían estar desarrollando funciones no atribuidas por la normativa reguladora del subsistema de formación profesional, como sería el caso de la financiación a percibir por las entidades solicitantes de estas subvenciones, además de fijar criterios y prioridades formativas excesivas (y en ocasiones de dudosa aplicación al respectivo sector), dando lugar a la asignación de recursos públicos a este tipo de acciones formativas que minoran la posibilidad de financiar otras de mayor aplicación efectiva dentro del sector productivo (o en otros sectores), cuando no ocasionando la aplicación de estos recursos a acciones que no responden a la finalidad y objetivos de este subsistema de formación profesional, contraviniendo con ello los principios de eficacia y eficiencia que rigen en dicho subsistema y en la aplicación de los fondos públicos.

Además, como se ha puesto de manifiesto, con carácter previo a la publicación de la convocatoria anual de subvenciones, las CPS (que, como se ha indicado anteriormente, se encuentran constituidas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada sector de actividad), ya participan en el mencionado procedimiento de concesión de estas subvenciones (fijando los criterios y objetivos mediante los planes de referencia sectorial y estableciendo la representatividad de las entidades solicitantes), para posteriormente ser ellas mismas las entidades solicitantes de dichas subvenciones, y finalmente ser beneficiarias y ejecutantes de las subvenciones concedidas, lo que resulta contrario a los principios de concurrencia, objetividad, igualdad y transparencia inspiradores de la gestión de las subvenciones públicas, recogidos en el artículo 8.3 de la LGS, como se desarrolla en los siguientes epígrafes del presente Informe.

A continuación se analizan las diferentes fases del procedimiento de concesión, ejecución, justificación y control de las subvenciones públicas concedidas en aplicación de la Resolución de 1 de febrero de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, poniendo de manifiesto las incidencias observadas en los trabajos de fiscalización.

III.2.2.- Planes de formación estatal y su financiación

De conformidad con la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para el año 2010, los planes de formación, constituidos por una relación de acciones formativas y un número de grupos por acción, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados son de la siguiente tipología:

- a) Planes de formación intersectoriales, compuestos por acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, incluida la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores.
- b) Planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores y socios de la economía social siempre que aporten actividad económica.
- c) Planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos.
- d) Planes de formación sectoriales compuestos por acciones formativas dirigidas a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto, con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo.

En el periodo 2009/2011 los importes concedidos para la ejecución de los planes de formación mediante convenios, así como el número total de planes aprobados, es el que se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 4
PLANES DE FORMACIÓN APROBADOS. PERIODO 2009/2011
(En euros)

CONVOCATORIAS	2009		2010		2011	
PLANES DE FORMACIÓN AMBITO ESTATAL	IMPORTE CONCEDIDO	Nº DE PLANES	IMPORTE CONCEDIDO	Nº DE PLANES	IMPORTE CONCEDIDO	Nº DE PLANES
Intersectoriales generales	37.998.347	4	39.923.825	4	28.348.236	4
Intersectoriales economía social	9.828.645	6	10.327.413	7	7.336.640	7
Intersectoriales autónomos	12.284.861	9	12.172.680	4	9.185.321	7
Sectoriales	333.791.651	264	349.923.327	285	248.519.866	302
TOTAL	393.903.504	283	412.347.245	300	293.390.063	320

Como se refleja en el cuadro anterior, en la convocatoria del año 2010 se destinó un mayor volumen de recursos para la ejecución de estos planes de formación. Sin embargo, hay que reseñar el fuerte incremento en el número de planes sectoriales aprobados en la convocatoria del año 2011(302 planes) pese al descenso en el importe concedido para la ejecución de los mismos.

En relación con la convocatoria del año 2010, estos planes de formación fueron financiados, al igual que en el resto de convocatorias, con cargo al presupuesto de gastos del SEPE, ascendiendo la financiación para el ejercicio 2010 a un total de 413.115.430 euros (importe máximo de financiación recogido en la convocatoria), de acuerdo con el desglose recogido en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 5
FINANCIACIÓN PLANES DE FORMACIÓN. CONVOCATORIA AÑO 2010
 (En euros)

TIPO DE PLAN	IMPORTE CONVOCATORIA	%
PLANES DE FORMACIÓN INTERSECTORIALES	63.162.004	15,29
Generales	39.924.261	9,66
Economía social	10.327.886	2,50
Trabajadores autónomos	12.909.857	3,13
PLANES DE FORMACIÓN SECTORIALES	349.953.426	84,71
TOTAL	413.115.430	100

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, la financiación destinada a los planes de formación intersectoriales representó un 15,29% del total del presupuesto asignado en la convocatoria del año 2010.

Con respecto a los planes de formación intersectoriales, la asignación del presupuesto a cada tipo de plan se realiza en función de las necesidades transversales de formación que no van a ser cubiertas mediante la formación de carácter sectorial.

En el siguiente cuadro se recogen los importes objeto de financiación en la convocatoria y los finalmente concedidos, para la ejecución de los planes de formación intersectoriales, atendiendo a su modalidad:

Cuadro nº 6
PLANES INTERSECTORIALES. CONVOCATORIA 2010
 (En euros)

PLANES INTERSECTORIALES	IMPORTE CONVOCATORIA	IMPORTE CONCEDIDO	% SOBRE EL TOTAL CONCEDIDO
Generales	39.924.261	39.923.825	63,96
Economía social	10.327.886	10.327.413	16,54
Trabajadores autónomos	12.909.857	12.172.680	19,50
TOTAL	63.162.004	62.423.918	100,00

Del cuadro anterior se deduce que el importe destinado a financiar los planes de formación intersectoriales de carácter general representa el volumen más elevado (63,96%) sobre el total concedido para la ejecución de este tipo de planes, que en las convocatorias relativas al periodo 2009/2011 han sido desarrollados siempre, y exclusivamente, por las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y sindicales (UGT y CSCCOO), todas ellas miembros del Patronato de la FTFE, tal y como se recoge en el cuadro siguiente, donde se muestran las entidades beneficiarias de estos planes de formación y los importes concedidos en cada convocatoria:

Cuadro nº 7
ENTIDADES BENEFICIARIAS DE LOS PLANES INTERSECTORIALES GENERALES.
CONVOCATORIAS 2009/2011
(En euros)

ENTIDAD BENEFICIARIA	CONVOCATORIA 2009		CONVOCATORIA 2010		CONVOCATORIA 2011	
	Nº. PLANES	IMPORTE	Nº. PLANES	IMORTE	Nº. PLANES	IMORTE
CEOE	1	8.308.089	1	9.982.576	1	6.598.550
CEPYME	1	8.607.148	1	9.979.176	1	6.669.491
UGT	1	10.525.535	1	10.012.598	1	7.600.054
CSCCOO	1	10.557.575	1	9.949.475	1	7.480.141
TOTAL	4	37.998.347	4	39.923.825	4	28.348.236

Por lo que respecta a los planes de formación sectoriales, la asignación del presupuesto entre los distintos sectores de actividad se realiza atendiendo al volumen de población ocupada, teniendo en cuenta la afiliación interanual de trabajadores a la Seguridad Social en cada uno de ellos, así como las necesidades específicas de cada sector, factores que determinan la cuantía máxima de los planes de referencia sectoriales.

Estos planes de referencia sectoriales, tal y como se ha comentado anteriormente, son elaborados por las CPS respectivas. Para ello, a nivel de negociación colectiva sectorial estatal, las CPS acuerdan un denominado Plan de Referencia Sectorial correspondiente a los planes de formación, en el que se recogen las acciones formativas a desarrollar en cada sector, detallándose su duración, modalidad de impartición, tipo de acción y objetivos de las mismas.

El presupuesto asignado para la ejecución de los planes de formación sectoriales recogido en la convocatoria de subvenciones para el año 2010 se elevó a un total de 349.953.426 euros, lo que representa el 84,71% del presupuesto total asignado para todos los planes de formación.

El total de sectores productivos recogidos en el anexo II de la convocatoria de subvenciones para el año 2010 se elevó a 95, agrupados en función de su afinidad en un total de 30 agrupaciones, cuya dotación de financiación de referencia, así como su aprobación final, se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 8
AGRUPACIÓN DE SECTORES. PRESUPUESTO DE REFERENCIA ASIGNADO E IMPORTE CONCEDIDO
CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

AGRUPACIÓN DE SECTORES	PRESUPUESTO DE REFERENCIA ASIGNADO	IMPORTE CONCEDIDO	Nº DE PLANES APROBADOS	% SOBRE TOTAL CONCEDIDO
1. Actividades físico-deportivas	1.471.236	1.471.001	3	0,42
2. Administración	12.471.255	12.470.045	21	3,56
3. Agrarias	24.413.824	24.413.040	13	6,98
4. Agua	779.635	779.529	3	0,22
5. Artes gráficas	4.352.650	4.351.729	9	1,24
6. Comercio y marketing	55.482.908	55.470.803	29	15,85
7. Edificación y obra civil	43.483.419	43.483.223	10	12,43
8. Educación	10.058.545	10.056.895	20	2,87
9. Energía	993.938	993.711	3	0,28
10. Finanzas y seguros	9.994.424	9.994.126	10	2,86
11. Frío industrial-instalación y mantenimiento	214.997	214.850	3	0,06
12. Hostelería y turismo	32.226.723	32.224.311	13	9,21
13. Imagen personal	4.013.243	4.012.807	6	1,15
14. Imagen y sonido	5.317.406	5.316.670	10	1,52
15. Industrias alimentarias	10.552.444	10.551.939	15	3,02
16. Industrias extractivas	770.440	770.272	3	0,22
17. Informática y comunicaciones	1.336.325	1.336.049	2	0,38
18. Madera, mueble y corcho	5.530.754	5.530.448	3	1,58
19. Medio Ambiente	2.311.258	2.310.531	7	0,66
20. Metal	42.941.638	42.941.626	2	12,27
21. Pesquera	970.710	970.369	5	0,28
22. Química	7.002.051	7.001.371	8	2,00
23. Sanidad	8.934.226	8.933.111	14	2,55
24. Seguridad	3.505.496	3.504.718	12	1,00
25. Servicios (otros)	13.358.520	13.357.733	10	3,82
26. Servicios a las empresas	20.279.682	20.279.347	10	5,80
27. Servicios sociales	5.306.075	5.305.355	10	1,52
28. Textil, confección y piel	4.321.044	4.320.670	7	1,23
29. Transportes	15.432.525	15.431.507	17	4,41
30. Vidrio y cerámica	2.126.035	2.125.541	7	0,61
TOTAL	349.953.426	349.923.327	285	100,00

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, en la convocatoria del año 2010 el presupuesto de financiación de estos planes sectoriales se elevó a 349.953.426 euros, concediéndose finalmente, como luego se analiza, 349.923.327 euros (99,99% del total presupuestado), para 285 planes de formación sectoriales.

Las agrupaciones de sectores con importe de financiación de referencia, y posterior aprobación, más elevado fueron las siguientes: comercio y marketing (15,85%); edificación y obra civil

(12,43%); metal (12,27%); hostelería y turismo (9,21%); agrarias (6,98%) y servicios a las empresas (5,80%).

Las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a financiar los planes de formación sectoriales se concentran, en las convocatorias de los años 2009, 2010 y 2011, en los tres grandes grupos siguientes:

Cuadro nº 9
DISTRIBUCIÓN DE LAS SUBVENCIONES POR ENTIDADES BENEFICIARIAS
(En %)

ENTIDADES BENEFICIARIAS	2009	2010	2011
Organizaciones empresariales	35	41	37
Organizaciones sindicales	39	35	42
Entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal	26	24	21
TOTAL	100	100	100

III.2.3.- Entidades solicitantes y beneficiarias de las subvenciones

III.2.3.1.- VINCULACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DEL PATRONATO DE LA FTFE Y LAS ENTIDADES SOLICITANTES DE LAS SUBVENCIONES

De acuerdo con lo dispuesto en los estatutos de la FTFE, su Patronato se encuentra constituido por:

- La Administración General del Estado, a través del SEPE.
- Las organizaciones sindicales UGT, CSCCOO y CIG.
- Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en la convocatoria del año 2010, las solicitudes de estas subvenciones públicas sólo pudieron ser presentadas por las siguientes entidades:

- a) Para la ejecución de los planes de formación intersectoriales generales, las organizaciones empresariales y sindicales de ámbito estatal y carácter intersectorial representativas en dicho ámbito.
- b) Para la ejecución de los planes de formación intersectoriales dirigidos específicamente a los colectivos de trabajadores y socios de la economía social, las confederaciones y federaciones de cooperativas y/o sociedades laborales y las organizaciones representativas de la economía social.
- c) Para la ejecución de los planes de formación intersectoriales dirigidos específicamente a los trabajadores autónomos pudieron ser solicitantes las asociaciones representativas de trabajadores autónomos de carácter intersectorial en el ámbito estatal.
- d) Para la ejecución de los planes de formación sectoriales pudieron ser solicitantes las organizaciones empresariales y sindicales de ámbito estatal representativas en el correspondiente sector en dicho ámbito, así como los entes paritarios creados o amparados en el marco de la negociación colectiva sectorial estatal.

Posteriormente, en la convocatoria de estas subvenciones públicas para el año 2012 se ha incluido una nueva modalidad denominada “*Planes de formación compuestos por acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad, dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de actividad económica, competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de personas trabajadoras de otros sectores o correspondientes a sectores emergentes, innovadores o de crecimiento*”, pudiendo ser solicitados dichos planes por los centros y entidades de formación, públicos o privados, acreditados en el Registro Central de Centros y Entidades de Formación. No obstante, estos planes tan solo suponen un 20% de la financiación total asignada para la ejecución de planes de formación.

En consecuencia, hasta la convocatoria del año 2012, las entidades solicitantes de las subvenciones convocadas por el SEPE para la ejecución de los planes de formación se encontraban limitadas, en función del tipo de plan de formación, a las siguientes entidades: a) las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal; las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el correspondiente sector, así como los entes paritarios (formados por las organizaciones empresariales y sindicales) creados al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal; b) las confederaciones y federaciones de cooperativas y/o sociedades laborales y las organizaciones representativas de la economía social; y c) y las asociaciones representativas de trabajadores autónomos de carácter intersectorial en el ámbito estatal.

Este Tribunal considera que esta limitación de las entidades facultadas para poder ser consideradas solicitantes de las subvenciones para la ejecución de los planes de formación resulta contraria al principio de concurrencia recogido en el artículo 8.3 de la LGS, así como en la propia convocatoria de subvenciones, al no permitirse el concurso de otras entidades que pueden encontrarse facultadas para la ejecución de acciones formativas, máxime cuando en numerosas ocasiones, tal y como se expone a continuación, son otras entidades o empresas, como entidades subcontratadas por las entidades beneficiarias, quienes finalmente desarrollan estas acciones formativas.

Así, como se ha manifestado anteriormente, en el periodo 2009/2011 las entidades beneficiarias de los planes de formación intersectoriales fueron, sólo y exclusivamente, las dos grandes organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y las dos grandes organizaciones sindicales (UGT y CSCCOO), correspondiéndoles porcentajes casi idénticos de asignación de recursos, tal y como se expone en el epígrafe III.2.4 de este Informe. Situación similar se ha producido en relación con los planes sectoriales ejecutados a través de las confederaciones, federaciones y asociaciones empresariales y de las federaciones y uniones sindicales dependientes, en su gran mayoría, de las organizaciones empresariales y sindicales representadas en el Patronato de la FTFE.

En consecuencia, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participan, en el subsistema de formación profesional para el empleo, en el ámbito estatal, en el diseño, planificación, solicitud, concesión y ejecución de los planes de formación, ya que:

- a) Las organizaciones empresariales y sindicales integrantes de las CPS elaboran los planes de referencia donde se estipulan las acciones formativas prioritarias a desarrollar en los distintos planes de formación y determinan los solicitantes de las subvenciones que cumplen los requisitos de representatividad.
- b) Estas mismas organizaciones empresariales y sindicales forman parte del Patronato de la FTFE y, a su vez, son las únicas habilitadas legalmente para ser solicitantes de estas subvenciones y, con ello, beneficiarias de las mismas; para finalmente ejecutar los planes de formación bien de forma directa o a través de entidades vinculadas o, en su caso, subcontratar las acciones formativas con empresas proveedoras de formación.

Este Tribunal de Cuentas considera que las diferentes funciones asignadas a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, dentro del proceso de concesión de las subvenciones públicas para la ejecución de los planes de formación, vulnera los principios de concurrencia competitiva, objetividad, transparencia, igualdad y no discriminación, promulgados por la LGS, al no posibilitar el acceso a otras organizaciones sindicales o empresariales que no pertenecen al Patronato de la FTFE u otras posibles entidades capacitadas para la ejecución de estos planes de formación. Además, las organizaciones solicitantes son, a su vez, beneficiarias de estas subvenciones, si bien generalmente solo ejecutan una pequeña parte de los planes de formación, lo cual las convierte en meros intermediarios necesarios para lograr la subvención pública que posteriormente ejecuta otra entidad, como se expone a continuación.

III.2.3.2.- VINCULACIÓN ENTRE LAS ENTIDADES SOLICITANTES DE LAS SUBVENCIONES Y LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS

Como se ha señalado en el subepígrafe anterior, de acuerdo con el artículo 10 de la convocatoria de subvenciones para el año 2010, las entidades solicitantes son aquellas autorizadas para presentar la solicitud de las subvenciones destinadas a la ejecución de planes de formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados. Por su parte, las entidades beneficiarias de las subvenciones son aquellas cuya solicitud ha sido objeto de propuesta de resolución definitiva por el Patronato de la FTFE y, posteriormente, de concesión mediante resolución de la Dirección General del SEPE.

De acuerdo con lo dispuesto en la LGS y en virtud de lo establecido en la convocatoria de subvenciones para el año 2010, éstas son concedidas mediante resolución de la Dirección General del SEPE, siendo éste el acto administrativo que vincula al SEPE con las diferentes entidades beneficiarias. Posteriormente, se suscriben los diferentes convenios entre los representantes legales de las entidades beneficiarias y el Director General del SEPE para la ejecución de los planes de formación, donde se estipulan, entre otros aspectos, además del compromiso de ejecución de las acciones formativas a desarrollar por la entidad beneficiaria, aquellas entidades asociadas o agrupadas que se comprometen a ejecutar parte de la subvención concedida y las entidades subcontratadas para la ejecución del plan de formación. En este sentido la LGS, en su artículo 11, apartados 2 y 3, al regular los beneficiarios de las subvenciones preceptúa lo siguiente:

“Cuando el beneficiario sea una persona jurídica, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, los miembros asociados del beneficiario que se comprometen a efectuar la totalidad o parte de las actividades que fundamentan la concesión de la subvención en nombre y por cuenta del primero tendrán igualmente la consideración de beneficiarios.

Cuando se prevea expresamente en las bases reguladoras, podrán acceder a la condición de beneficiario las agrupaciones de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, las comunidades de bienes o cualquier otro tipo de unidad económica o patrimonio separado que, aun careciendo de personalidad jurídica, puedan llevar a cabo los proyectos, actividades o comportamientos o se encuentren en la situación que motiva la concesión de la subvención”.

La Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, prevé, en su artículo 3, la posibilidad de que los miembros asociados así como las agrupaciones formadas por las organizaciones o entidades solicitantes tengan igualmente la consideración de beneficiarios. Así, en aplicación de lo dispuesto anteriormente, las entidades asociadas y agrupadas tienen la misma consideración de entidad beneficiaria que las entidades solicitantes de estas subvenciones y, en consecuencia, se subrogan automáticamente en todas y cada una de las obligaciones asumidas con respecto de la parte del plan de formación que se comprometen a ejecutar.

En este ámbito, del análisis efectuado por este Tribunal sobre los convenios suscritos entre las entidades beneficiarias y el SEPE para la ejecución de los planes de formación en la convocatoria del año 2010 se desprende la siguiente información:

Cuadro nº 10

ENTIDADES ASOCIADAS/AGRUPADAS Y SUBCONTRATADAS. CONVOCATORIA AÑO 2010

Nº DE PLANES FORMATIVOS SUBVENCIONADOS	IMPORTE CONCEDIDO A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS	IMPORTE A EJECUTAR POR LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS	IMPORTE A EJECUTAR POR ENTIDADES ASOCIADAS/AGRUPADAS	IMPORTE SUBCONTRATADO CON ENTIDADES VINCULADAS	IMPORTE SUBCONTRATADO CON ENTIDADES NO VINCULADAS
300	412.347.245	304.507.609	107.839.636	141.296.120	61.923.865

Tal y como se recoge en el cuadro anterior, en la convocatoria del año 2010 fueron suscritos un total de 300 planes de formación por un importe total de concesión de 412.347.245 euros, de los cuales 107.839.636 (26,15%) serían ejecutados por las entidades asociadas o agrupadas a las entidades solicitantes. De la misma forma, un importe de 203.219.985 euros (49,28%) sería desarrollado mediante subcontratación de las actividades formativas, bien con entidades vinculadas a las entidades beneficiarias (141.296.120 euros) o bien a través de entidades no vinculadas a las mismas (61.923.865 euros).

Todo ello sin perjuicio de que, en numerosos casos, sin que figure en el convenio formalizado al no superar los importes legalmente establecidos, la actividad desarrollada por las entidades beneficiarias haya sido subcontratada con empresas proveedoras de formación, que son aquellas entidades físicas o jurídicas con las que la entidad beneficiaria acuerda la realización de parte de la actividad subvencionada y que no superan los límites establecidos para ser consideradas entidades subcontratadas, que se analizan a continuación.

Este Tribunal considera que esta situación está provocando que las entidades solicitantes se estén convirtiendo en meros intermediarios necesarios para lograr la concesión de la subvención, siendo posteriormente desarrollados los planes de formación por otras entidades (asociadas, agrupadas o subcontratadas), originando un posible incumplimiento del principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el mencionado artículo 8.3 de la LGS, al verse incrementados los costes asociados de estas subvenciones con motivo de la financiación de tareas complementarias a la formación.

III.2.3.3.- SUBCONTRATACIÓN DE LA ACTIVIDAD SUBVENCIONADA

III.2.3.3.1.- Aspectos generales

La LGS, en su artículo 29.1, preceptúa lo siguiente: *“A los efectos de esta Ley, se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierta con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada”.*

En este artículo parecen distinguirse dos conceptos diferenciados:

- La subcontratación con un tercero, por parte de la entidad beneficiaria, de la ejecución total o parcial de aquellas actividades que se encuentran incluidas en el objeto de la subvención.
- La contratación con un tercero, por parte de la entidad beneficiaria, de aquellas prestaciones (servicios, suministros, etc.) que no constituyen el objeto de la subvención

pero sí son necesarios para su desarrollo. Esta contratación, tal y como dispone el citado artículo, quedaría fuera de la regulación de la subcontratación, estando contemplada en el artículo 31 de la LGS, referente a los gastos subvencionables.

Esta diferenciación entre ambos conceptos, desde el punto de vista legal, no lo es tanto en su aplicación, ya que la consideración del objeto de la subvención en los planes de formación conlleva numerosas actividades (impartición, preparación, alquiler de aulas, equipos, etc.), provocando la necesidad de analizar, caso por caso, los contratos formalizados con el fin de verificar si el objeto del contrato constituye una actividad subcontratada o, por el contrario, se trata de un gasto subvencionable objeto de contratación. No obstante, ciñéndose al tratamiento de la subcontratación de las actividades subvencionadas efectuado por la LGS, el precitado artículo 29, en su apartado 2, preceptúa que *“El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada. En ningún caso podrán subcontratarse actividades que, aumentando el coste de la actividad subvencionada, no aporten valor añadido al contenido de la misma”*.

Atendiendo a lo preceptuado en dicho artículo, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones públicas, señalaba, en su artículo 17.2 que *“La entidad beneficiaria podrá subcontratar parcial o totalmente, por una sola vez y en los términos establecidos en esta orden, la realización de la actividad formativa”*, limitándose posteriormente a matizar que *“La ejecución de dichas acciones será realizada directamente por el beneficiario cuando este sea un centro o entidad de formación, sin que pueda subcontratarla con terceros”*.

Posteriormente, el citado artículo 17.2 de la mencionada Orden TAS/718/2008 fue modificado (entrando en vigor su modificación el 5 de agosto de 2012) preceptuando que *“Las Comunidades Autónomas y el Servicio Público de Empleo Estatal, en sus respectivos ámbitos de competencias, podrán, a través de las correspondientes convocatorias, permitir la subcontratación, total o parcial, por las entidades beneficiarias, de la realización de la actividad formativa, por una sola vez y en los términos establecidos en esta orden”*.

Por su parte, la convocatoria de subvenciones para el año 2010, al regular en su artículo 11.g) el contenido que debe recogerse en los convenios suscritos entre las entidades solicitantes y la Dirección General del SEPE, manifiesta que deben incorporarse al mismo las *“Entidades subcontratadas que ejecuten la totalidad o parte de la actividad subvencionada cuando sean vinculadas a los beneficiarios o superen los límites fijados en el artículo 29.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin perjuicio de las que se puedan incorporar durante la ejecución del plan de formación”*.

En consecuencia, ni la mencionada Orden TAS/718/2008 ni la convocatoria para el año 2010 fijaron un porcentaje explícito relativo a la subcontratación de las actividades formativas a desarrollar por las entidades beneficiarias de estas subvenciones, regulando de una forma genérica y abierta la posibilidad de subcontratar parcial o totalmente dichas actividades, generando de esta forma un elevado volumen de subcontratación en la ejecución de los diferentes planes de formación en la convocatoria del año 2010.

Así, en el análisis de los convenios formalizados entre el SEPE y las diferentes entidades beneficiarias se ha observado un elevado nivel de subcontratación de las actividades objeto de subvención, ya que en 227 convenios (75,66% del total de los formalizados) la subcontratación fue

superior al 50% del importe de la actividad subvencionada fijado, con carácter general, en la LGS y en su Reglamento de desarrollo.

En el siguiente cuadro se recogen los porcentajes de subcontratación, por tramos, en aquellos convenios formalizados para la ejecución de los planes de formación en el año 2010, donde se supera dicho porcentaje:

Cuadro nº 11
PORCENTAJE DE SUBCONTRATACIÓN

PORCENTAJE DE SUBCONTRATACIÓN	NÚMERO DE PLANES
100	76
De 90 a 99	41
De 80 a 89	50
De 70 a 79	23
De 60 a 69	20
De 50 a 59	17
TOTAL	227

Como se recoge en el cuadro anterior, en un total de 76 convenios el nivel de subcontratación fue del 100% de la subvención concedida, siendo en algunos casos el importe de aquélla superior al millón de euros (v.gr.: planes de formación F20100132, F20100163, F20100216 y F20100332). De la misma forma resulta muy significativo el número de convenios que superaron el 80% de subcontratación (91 convenios), que también recibieron subvenciones con importes muy elevados.

El artículo 68 del RLGS dispone que *“La realización de la actividad subvencionada es obligación personal del beneficiario sin otras excepciones que las establecidas en las bases reguladoras, dentro de los límites fijados en el artículo 29 de la Ley General de Subvenciones y en este Reglamento. Si las bases reguladoras permitieran la subcontratación sin establecer límites cuantitativos el beneficiario no podrá subcontratar más del 50 por 100 del importe de la actividad subvencionada, sumando los precios de todos los subcontratos”*. En relación con lo anterior hay que indicar lo siguiente:

- a) En primer lugar, tal y como preceptúa el precitado artículo 68 del RLGS, la realización de la actividad de la subvención es una obligación personal de la entidad beneficiaria, debiendo tener un carácter de excepcionalidad la subcontratación de la misma, siendo por ello difícilmente justificable el elevado porcentaje de subcontratación verificado en la convocatoria del año 2010, antes detallado, máxime teniendo en cuenta que la idoneidad y la capacidad de las entidades beneficiarias fueron los motivos de su valoración y posterior concesión, en contraposición con aquellas otras entidades solicitantes de las subvenciones que finalmente no resultaron beneficiarias de las mismas.
- b) En segundo lugar, el precitado texto legal, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 29.2 de la LGS, señala que, si las bases reguladoras permitieran la subcontratación sin establecer límites cuantitativos, el beneficiario no podrá subcontratar más del 50% del importe de la actividad subvencionada, precepto que podría haber sido incumplido en dicha convocatoria al no haberse fijado un porcentaje explícito de subcontratación de las actividades subvencionadas.

- c) Por último, de conformidad con lo dispuesto en la LGS y en la convocatoria de subvenciones, esta subcontratación solo requiere autorización por la Dirección General del SEPE en el convenio de colaboración suscrito con la entidad beneficiaria, sin necesidad de acreditar otros requisitos adicionales (solvencia, eficacia, mejores precios de mercado...); lo cual supone “de facto” una concesión directa de un porcentaje (en ocasiones de la totalidad) de la subvención a favor de estas empresas que, a lo largo de las distintas convocatorias, vienen colaborando con las entidades beneficiarias de estas subvenciones.

III.2.3.3.2.- Entidades subcontratadas que tienen, a su vez, la consideración de vinculadas a las entidades beneficiarias

La LGS dispone, en su artículo 29.7, apartado d), que “*En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con: d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurren las siguientes circunstancias:*

- 1) Que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.*
- 2) Que se obtenga la previa autorización del órgano concedente en los términos que se fijen en las bases reguladoras”.*

Por su parte, el RLGS, en su artículo 68.2, matiza qué se entiende por entidad vinculada al preceptuar que “*..., se considerará que existe vinculación con aquellas personas físicas o jurídicas o agrupaciones sin personalidad en las que concorra alguna de las siguientes circunstancias:*

- a) Personas físicas unidas por relación conyugal o personas ligadas con análoga relación de afectividad, parentesco de consanguinidad hasta el cuarto grado o de afinidad hasta el segundo.*
- b) Las personas físicas o jurídicas que tengan una relación laboral retribuida mediante pagos periódicos.*
- c) Ser miembros asociados del beneficiario a que se refiere el apartado 2 y miembros o partícipes de las entidades sin personalidad jurídica a que se refiere el apartado 3 del artículo 11 de la Ley General de Subvenciones.*
- d) Una sociedad y sus socios mayoritarios o sus consejeros o administradores, así como los cónyuges o personas ligadas con análoga relación de afectividad y familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o de afinidad hasta el segundo.*
- e) Las sociedades que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 24/1988, de 28 de julio, reguladora del Mercado de Valores, reúnan las circunstancias requeridas para formar parte del mismo grupo.*
- f) Las personas físicas o agrupaciones sin personalidad y sus representantes legales, patronos o quienes ejerzan su administración, así como los cónyuges o personas ligadas con análoga relación de afectividad y familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o de afinidad hasta el segundo.*
- g) Las personas jurídicas o agrupaciones sin personalidad y las personas físicas, jurídicas o agrupaciones sin personalidad que conforme a normas legales, estatutarias o acuerdos contractuales tengan derecho a participar en más de un 50 por ciento en el beneficio de las primeras”.*

A su vez, el artículo 17.3 de la Orden TAS/718/2008 se limita a señalar que “*En el supuesto que se permita la subcontratación, el beneficiario deberá solicitar la autorización previa del órgano concedente establecida en el artículo 29, apartados 3 y 7.d) de la Ley 38/2003, de 17 de*

noviembre. A tal efecto, se acompañará a la mencionada solicitud el contrato que se prevé formalizar”.

En concordancia con lo anterior, la LGS dispone aquellos supuestos donde no es posible efectuar la subcontratación de la actividad subvencionada, destacando la prohibición de subcontratar con las entidades vinculadas, salvo que se haga en condiciones de mercado y con la previa autorización del órgano concedente.

A pesar de esta limitación, este Tribunal ha verificado, en los expedientes analizados, la falta de acreditación, por parte de las entidades solicitantes de las subvenciones, de la contratación efectuada de acuerdo con las condiciones normales de mercado, originando, en consecuencia, que la autorización de la subcontratación a favor de estas entidades vinculadas se esté limitando a la mera solicitud efectuada por parte de la entidad beneficiaria y su posterior autorización por la Dirección General del SEPE, en el convenio suscrito para la ejecución de los planes de formación, sin el cumplimiento de ningún requisito añadido, al no requerirse la necesidad de solicitud de diferentes presupuestos o la motivación de esta subcontratación².

En el caso de celebrarse esta subcontratación con entidades vinculadas, esta autorización previa es necesaria con independencia de la cuantía objeto de subcontratación. No obstante, según ha podido verificar este Tribunal, en determinadas ocasiones, los importes objeto de subcontratación lo han sido por cuantías muy elevadas (v.gr.: F20100059 -2.254.590 euros-; F20100122 -1.307.449 euros-; F20100136 -11.958.225 euros-; F20100163 -3.723.038 euros-; F20100174 -2.241.175 euros-; F20100176 -1.580.779 euros-; F20100198 -2.804.776 euros-; , F20100225 -1.670.075 euros; F20100228 -3.096.542 euros-; F20100263 -1.389.330 euros-; F20100270 -1.725.893 euros-; F20100272 -9.898.732 euros- y F20100289 -3.317.024 euros) o un porcentaje muy elevado con respecto al importe concedido (v.gr.: F20100128 -937.087 euros-; F20100132 -3.383.387 euros-; F20100163 -3.723.038 euros-; F20100193 -869.332 euros-; F20100216 -1.513.703 euros- y F20100332 -1.553.351 euros-, en las que fue subcontratado el importe total de la subvención concedida), originando que esta autorización se convierta en una concesión directa por parte de la entidad beneficiaria a favor de la entidad subcontratada vinculada, que, como se ha señalado, no goza de la consideración de entidad beneficiaria.

Por todo ello, la prohibición de subcontratación recogida en la LGS con la finalidad de evitar posibles fraudes se está viendo limitada y vaciada de contenido, al permitir el acceso a la condición de beneficiario “de hecho” de aquellas entidades que carecerían de esta condición, así como evitar un posible encarecimiento de los servicios dada la relación entre la entidad beneficiaria y la entidad vinculada.

III.2.3.3.3.- Subcontratación realizada con aquellas entidades que no tienen la consideración de entidades vinculadas

El artículo 29 de la LGS, en sus apartados 3 y 4, preceptúa que *“Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 por ciento del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:*

² En el trámite de alegaciones, la Presidenta de la FTFE manifiesta que, desde el año 2013, se requiere la presentación de los contratos previamente a su autorización y se comprueba que el precio de las actividades a desarrollar por los contratistas se encuentra dentro de los límites señalados en los módulos económicos máximos aplicables a efectos de la determinación y justificación de las subvenciones establecidos en el Anexo I de la Orden TAS/718/2008, lo que ya viene a ser una primera comprobación del ajuste de tales condiciones a las normales de mercado.

- a) *Que el contrato se celebre por escrito.*
- b) *Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras.*

No podrá fraccionarse un contrato con el objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir el cumplimiento de los requisitos exigidos en el apartado anterior”.

De la misma forma que lo expuesto en el apartado anterior, la mencionada Orden TAS/718/2008, en el precitado artículo 17.3, se limita a requerir, en este supuesto, la solicitud de autorización de la subcontratación por parte del órgano concedente de la subvención (Dirección General del SEPE).

Esta situación está ocasionando un elevado volumen de subcontratación a favor de determinadas empresas proveedoras de formación sin necesidad de acreditar ningún tipo de requisito adicional (solvencia, eficacia, mejores precios de mercado, etc.), lo cual conlleva, una vez más, la concesión directa de un importe de la subvención a favor de empresas que a lo largo de los distintos años vienen colaborando con las entidades beneficiarias en la ejecución de las acciones formativas.

Por otro lado, este Tribunal considera que los límites recogidos anteriormente (20% del importe de la subvención y superior a 60.000 euros) operan respecto del importe concreto de la subvención que sea gestionado directamente por la entidad beneficiaria o, en su caso, por la entidad asociada o agrupada recogida en el convenio de ejecución del plan de formación, al adquirir estas últimas expresamente la condición de beneficiario de acuerdo con la LGS. Por tanto, debe ser el importe a cuya ejecución se compromete la entidad (beneficiaria, asociada o agrupada) sobre el que se calculará el límite citado anteriormente, establecido para exigir la concurrencia de determinados requisitos para autorizar la subcontratación, ya que es sobre este importe donde opera su compromiso de asunción de responsabilidad y le obliga a ejecutar por si mismo la actuación a realizar, o bien a subcontratarla si así lo acuerda, pero siempre dentro de unos límites y con observancia de unos requisitos concretos³.

Sin embargo, en los trabajos de fiscalización se ha verificado que en determinados planes de formación (v.gr.: F20100217 y F20100220) estos límites han operado sobre el importe global de la subvención concedida y no sobre el compromiso de ejecución asumido por las entidades asociadas o agrupadas, lo cual supone un incumplimiento del precitado texto legal.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, este Tribunal de Cuentas considera que, en relación con la subcontratación de la actividad subvencionada, se está produciendo un vacío legal, dada la simple exigencia de una autorización previa, cuando dicha subcontratación excede del importe de 60.000 euros y excede, a su vez, del 20% de la subvención, pero sin la necesidad de la solicitud previa de tres presupuestos, sí requerida en los supuestos de contratación de prestaciones de servicios o suministros, como se recoge a continuación.

³ En el trámite de alegaciones, la Presidenta de la FTFE manifiesta que, desde el año 2013, se ha modificado el modo de cálculo de estos límites, en sintonía con lo manifestado por este Tribunal, teniendo en cuenta los importes por los que cada entidad es beneficiaria en relación con las subcontrataciones que realiza.

III.2.3.3.4.- Contratación con un tercero, por parte de la entidad beneficiaria, de aquellas prestaciones (servicios, suministros, etc.) que no constituyen el objeto de la subvención, pero sí son necesarios para su desarrollo

El artículo 31.3 de la LGS vigente en la convocatoria de subvenciones para el año 2010 disponía que *“Cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o la entrega del bien, salvo que por las especiales características de los gastos subvencionables no exista en el mercado suficiente número de entidades que lo suministren o presten, o salvo que el gasto se hubiera realizado con anterioridad a la solicitud de la subvención.*

La elección entre las ofertas presentadas, que deberán aportarse en la justificación, o, en su caso, en la solicitud de la subvención, se realizará conforme a criterios de eficiencia y economía, debiendo justificarse expresamente en una memoria la elección cuando no recaiga en la propuesta económica más ventajosa”.

Posteriormente, mediante la Disposición final quinta de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, se modificó este apartado de la LGS con el fin de adecuarlo, para el contrato menor, a los importes recogidos en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, entrando en vigor dicha modificación el 2 de diciembre de 2011.

No obstante, en este apartado conviene mencionar lo preceptuado en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, donde se señala que *“En el ámbito de la formación profesional se considerará a efectos de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que el beneficiario ha cumplido lo allí establecido cuando justifique de modo razonado que la elección del proveedor responde a los criterios de eficacia y economía, teniendo en cuenta las iniciativas de formación a realizar y el ámbito en que éstas se desarrollan.*

A estos efectos, la normativa reguladora de la formación profesional podrá concretar dichos criterios”.

En este apartado, en primer lugar, no parece razonable la excepción recogida en dicha Ley a lo dispuesto en la LGS, sólo y exclusivamente en el ámbito de la formación profesional, ocasionando, tal y como se expone en los apartados de este Informe relativos a las entidades beneficiarias fiscalizadas, la escasa solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores por parte de las entidades beneficiarias, acudiendo a la elección de sus proveedores mediante la expedición de un certificado basado en criterios de eficacia y economía escasamente razonados y justificados e incluso, en determinadas ocasiones, se recurre a la contratación directa sin la expedición de dicho certificado.

Por otro lado, la normativa reguladora de la formación profesional no ha procedido a concretar los citados criterios de eficacia y economía, generando, como así se ha puesto de manifiesto en los trabajos de fiscalización, que estos criterios no se encuentren debidamente razonados (en los certificados emitidos por las entidades beneficiarias se motiva su elección porque *“se trata de una empresa de reconocido prestigio”*; *“lleva con nosotros trabajando durante muchos años”* y en otras ocasiones el certificado se limita a manifestar que *“la elección del proveedor responde a criterios de eficacia y debe considerarse justificada la elección de este proveedor a los efectos del artículo 31.3 de la LGS”*).

La excepcionalidad recogida en la Ley 43/2006 está ocasionando una utilización excesiva de esta modalidad en contraposición a la solicitud de tres ofertas de distintos proveedores, generando de nuevo una adjudicación directa de los contratos a celebrar con empresas proveedoras de formación, tal y como se ha verificado en los trabajos de fiscalización desarrollados en las entidades analizadas.

Así, la Fundación Laboral de la Construcción (FLC) contrató, bajo esta previsión legal, un total de 12.211.503 euros; la UGT por un importe de 835.034 euros, mientras que la CEOE y la CEPYME no aportaron a este Tribunal las solicitudes de presupuestos efectuadas en ninguno de los supuestos de contratación celebrados con cargo a sus planes de formación, ni tampoco aportaron certificado alguno basado en los mencionados criterios de eficacia y economía motivados para la elección de sus proveedores.

Por todo ello, la excepcionalidad recogida en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006 resulta contraria a los principios de transparencia, objetividad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgados en el artículo 8.3 de la precitada LGS, así como el carácter universal del citado texto legal, ya que dicha excepción se produce, sólo y exclusivamente, en el ámbito de la formación profesional, generando con esta forma de actuación una adjudicación directa a favor de las empresas proveedoras de formación que vienen prestando sus servicios, a lo largo de diferentes convocatorias de subvenciones, a las entidades beneficiarias de las mismas.

III.2.4.- Procedimiento de concesión y pago de la subvención

III.2.4.1.- VALORACIÓN TÉCNICA

De acuerdo con la convocatoria de subvenciones para el año 2010, una vez recibidas en la FTFE las solicitudes presentadas por las distintas entidades para la financiación de los planes de formación con los requisitos de la mencionada convocatoria, se procede a la valoración técnica de las mismas. Para ello, la mencionada Orden TAS/718/2008 establece, en su artículo 12.1, apartado c), que la valoración técnica de las subvenciones se realizará de conformidad con la metodología aprobada por la Administración pública competente.

En aplicación de la Orden TAS/718/2008 y de la convocatoria de subvenciones, con fecha 4 de febrero de 2010 se aprobó, por la Dirección General del SEPE, la Resolución por la que se aprueba la metodología de valoración técnica de las solicitudes de la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios de ámbito estatal dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados.

Esta Resolución sólo fue publicada en la página web de la FTFE, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional cuarta de la convocatoria del año 2010, no siendo publicada en el Boletín Oficial del Estado (BOE).

La convocatoria para la concesión de subvenciones del año 2010 recogía, en su artículo 15, los siguientes criterios de valoración de las solicitudes de subvenciones:

1. Adecuación de la oferta formativa del plan de formación solicitado a las necesidades de formación específicas del ámbito o del sector al que va dirigido, con un peso del 50% sobre la valoración total.
2. Número de participantes correspondiente a los colectivos prioritarios de mujeres, personas con discapacidad, trabajadores de baja cualificación y mayores de 45 años, cuyo peso sobre la valoración total fue de un 20%.

3. Aspectos técnicos de las acciones formativas que integran el plan de formación, con un peso de valoración del 30%.

Posteriormente, la Resolución de 4 de febrero de 2010, de la Dirección General del SEPE, desarrolló estos tres bloques de valoración.

1.- Adecuación de la oferta formativa del plan de formación solicitado a las necesidades de formación específicas del ámbito o sector al que va dirigido

En este bloque, con un peso específico de 50 puntos, se valora la adecuación de las acciones formativas del plan solicitado por las distintas entidades a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigida la formación requerida por el mercado de trabajo. En el caso de los planes de formación intersectoriales, la relación de acciones prioritarias se publica en la página web de la FTFE, siendo las organizaciones empresariales y sindicales más representativas quienes determinan la relación de estas acciones prioritarias.

Con respecto a los planes de formación sectoriales, es en el seno de la negociación colectiva, a través de las CPS, donde se elabora un plan de referencia para cada uno de los sectores productivos constando los objetivos del mismo y las acciones formativas, tanto específicas como no específicas de cada ámbito o sector.

Para este primer bloque de criterios de valoración, la metodología de valoración técnica estructuró un total de 7 tramos de porcentajes en función del número de participantes en acciones específicas del sector con respecto al número total de participantes en el plan. Este número de participantes es el que la entidad beneficiaria señala en su solicitud de subvención, sin que posteriormente el SEPE ni la FTFE, como entidad colaboradora de aquél, verifiquen el cumplimiento de estos porcentajes de participación, provocando que el criterio de valoración con mayor peso específico no sea objeto de un seguimiento y control.

Además, dado que las acciones específicas ya son conocidas con carácter previo por las entidades solicitantes y los tramos también son conocidos por las CPS, ello provoca que, con carácter general, tal y como ha verificado este Tribunal, la puntuación lograda en este bloque sea de 50 puntos.

2.- Número de participantes correspondiente a los colectivos prioritarios de mujeres, personas con discapacidad, trabajadores de baja cualificación y mayores de 45 años

Este colectivo prioritario de participantes debe figurar en la solicitud de la subvención, siendo en este caso objeto de control por parte de la FTFE, en el momento de su justificación, con el fin de garantizar su cumplimiento.

3.- Aspectos técnicos de las acciones formativas que integran el plan de formación

Para la evaluación de este apartado, valorado con un peso específico de 30 puntos, se tuvo en cuenta la información recogida en el anexo a la solicitud relativo a la descripción de la acción formativa, valorándose los siguientes aspectos:

- Definición de los objetivos de las acciones formativas (4 puntos).
- Contenidos de las acciones formativas (7 puntos).
- Mecanismos de seguimiento, evaluación y control del aprendizaje (6 puntos).
- Certificación de las acciones formativas (7 puntos).

- Instalaciones, medios didácticos y material previsto de la acción formativa (6 puntos).

Este Tribunal considera que este criterio de valoración presenta un amplio carácter subjetivo, ya que son los técnicos de la FTFE quienes valoran el cumplimiento de cada uno de estos apartados en función de los parámetros que se recogen en la metodología de valoración técnica; parámetros que, sin embargo, son excesivamente genéricos, no ponderados suficientemente y evaluables subjetivamente.

Así, en el apartado de la definición de los objetivos de las acciones formativas se valoró que *“contribuyan a la consecución de los objetivos planteados en el plan de formación”, o “se expresen de forma que indiquen los conocimientos y/o habilidades que van a adquirirse al finalizar la acción formativa”*.

En el apartado relativo a los contenidos de las acciones se valoró, entre otros aspectos, *“que incluyan algún módulo de tecnologías de la información y de la comunicación, prevención de riesgos laborales, sensibilización en medio ambiente, promoción de la igualdad, y/u orientación profesional especificando duración y contenidos”*.

Estas acciones formativas tienen un carácter prioritario, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. Sin embargo, este Tribunal de Cuentas considera que, dada su naturaleza y debido a su carácter transversal, estas acciones no deberían ser objeto de valoración en los planes sectoriales, sino solamente en los planes intersectoriales.

En relación con las instalaciones, medios didácticos y material previsto de la acción formativa, se valoraron su calidad, adecuación e innovación en función de la modalidad de la acción formativa, de acuerdo con la descripción efectuada en la solicitud, sin efectuarse comprobaciones adicionales.

Sin lugar a dudas, este tercer criterio (con un peso específico de un 30%) es un criterio ampliamente subjetivo donde tiene decisión propia la FTFE a través de sus técnicos, ya que son éstos quienes valoran el contenido de las acciones formativas que componen cada plan de formación, si bien, dado el volumen de estos planes de formación, esta valoración se realiza, sólo y exclusivamente, sobre una muestra de acciones⁴.

Aun siendo este criterio el más subjetivo, es necesario destacar que, analizadas en los trabajos de fiscalización las solicitudes de los planes, se ha comprobado que las descripciones de las acciones que conforman un plan son muy similares (incluso idénticas en materia de seguimiento, evaluación y control), mientras que en otros planes del mismo sector responden a descripciones genéricas.

A pesar del carácter subjetivo de estos criterios, que podrían provocar valoraciones susceptibles de alegación, sin embargo, como consecuencia de la metodología de financiación de estas subvenciones, que se analiza en el subepígrafe siguiente, se origina (principalmente, en el caso de los planes intersectoriales generales) que la financiación final a conceder a cada entidad beneficiaria no guarde relación con la valoración técnica otorgada a cada plan solicitado. Así, en la convocatoria del año 2010 la valoración técnica otorgada por los técnicos de la FTFE a los planes

⁴ En el trámite de alegaciones la presidenta de la FTFE manifiesta que en los últimos años se ha desarrollado un proceso de consolidación de las metodologías de valoración técnica, en aras a dotar de una mayor objetividad a los criterios de adjudicación de las ayudas, primando la eficiencia económica de los planes, la menor multiparticipación, el alcance territorial de los planes, la implantación de sistemas de calidad, la realización de seguimientos adicionales y la mayor diversificación de la oferta de certificados, entre otros.

de formación intersectoriales presentados por las organizaciones empresariales y sindicales fue la que se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 12

VALORACIÓN TÉCNICA PLANES INTERSECTORIALES GENERALES. CONVOCATORIA AÑO 2010

ÁMBITO ESTATAL	PUNTUACIÓN MAXIMA	F20100024 UGT	F20100272 CSCCOO	F20100217 CEOE	F20100220 CEPYME
Adecuación de la oferta formativa del plan de formación solicitado a las necesidades de formación específicas del ámbito o sector al que va dirigido	50	50	50	50	50
Colectivos prioritarios del plan de formación	20	16	16	12	12
Aspectos técnicos de las acciones formativas que integran el plan de formación	30	19,18	18,64	14,13	14,10
TOTAL	100	85,18	84,64	76,13	76,10

Como se muestra en el cuadro anterior, la valoración técnica de los planes de formación intersectoriales presentados por las organizaciones sindicales logró, de media, una calificación superior en 8,8 puntos con respecto a la valoración de los planes de formación presentados por las organizaciones empresariales. Sin embargo, tras la metodología de financiación aprobada, la cuantía de la subvención fue muy similar para las cuatro organizaciones, obteniendo una financiación menor la entidad que obtuvo la segunda mejor valoración técnica, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 13

FINANCIACIÓN PLANES INTERSECTORIALES GENERALES. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

PLAN INTERSECTORIAL GENERAL	SOLICITANTE	CUANTIA SOLICITADA	CUANTIA APROBADA
F20100024	UGT	20.024.670	10.012.598
F20100217	CEOE	24.082.898	9.982.575
F20100220	CEPYME	23.991.975	9.979.177
F20100272	CSCCOO	20.101.707	9.949.475
TOTAL		88.201.250	39.923.825

Esta situación viene motivada por el reparto previo existente en los créditos asignados en la metodología de financiación, tal y como se expone a continuación.

III.2.4.2.- FINANCIACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

En la valoración de la financiación a otorgar a cada una de las solicitudes presentadas se aplicó la Resolución de 5 de febrero de 2010, de la Dirección General del SEPE, por la que se aprueba la metodología de financiación para la determinación de las subvenciones a conceder, en aplicación de la Resolución de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados.

Para la determinación del importe de la subvención a conceder se atiende a las siguientes variables:

- a) El presupuesto asignado a cada tipo de plan de formación actúa como límite máximo para determinar el importe de las subvenciones correspondiente a las solicitudes presentadas. Así, en relación con los planes de formación intersectoriales generales, es decir, aquellos que solo pueden ser solicitados por las organizaciones sindicales y empresariales de ámbito estatal y de carácter intersectorial representativas en dicho ámbito, la mencionada Resolución de 5 de febrero de 2010 señala literalmente que *“Además, se destinará el 50% de los fondos disponibles a la financiación de planes presentados por las organizaciones empresariales y el 50% restante a los presentados por las organizaciones sindicales.*

La distribución de los fondos entre los diferentes planes de formación se realizará atendiendo al porcentaje de representatividad que corresponda a cada solicitante, pudiéndole corresponder a las Organizaciones empresariales y sindicales con mayor representatividad un mayor peso en la distribución presupuestaria global”.

A este respecto, es necesario volver a manifestar que este porcentaje de representatividad es facilitado a la FTFE por las CPS, formadas por los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales en cada sector, que tienen, a su vez, la condición de solicitantes de estas subvenciones y, asimismo, sus máximos representantes a nivel nacional forman parte del Patronato de la FTFE.

Este reparto previo, como se manifiesta posteriormente, se vio nítidamente concretado en las subvenciones concedidas en el año 2010 para la ejecución de planes de formación intersectoriales generales, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 14

**ENTIDADES BENEFICIARIAS EN LOS PLANES DE FORMACIÓN INTERSECTORIALES GENERALES.
CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)**

Nº DE PLAN	TIPO	NOMBRE DEL SOLICITANTE	AYUDA DEFINITIVA	%
F20100217	Intersectorial	CEOE	9.982.575	25
F20100220	Intersectorial	CEPYME	9.979.177	25
F20100272	Intersectorial	CSCCOO	9.949.475	24,92
F20100024	Intersectorial	UGT	10.012.598	25,08
TOTAL			39.923.825	100,00

Con respecto a los planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores y socios de la economía social, las solicitudes presentadas se ajustan al presupuesto asignado a este tipo de planes.

En los planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos, el presupuesto asignado se distribuye en función del grado de implantación de las diversas asociaciones solicitantes, reservando *“el 60% de los fondos disponibles, a las asociaciones con mayor presencia, con sedes u organizaciones territoriales propias o a través de organizaciones asociadas en el ámbito estatal correspondiente; y el 40% a las restantes asociaciones”.*

Por último, con respecto a los planes de formación sectoriales, el presupuesto inicial se distribuye entre los diferentes sectores teniendo en cuenta su población ocupada, manifestando la mencionada Resolución que *“Del presupuesto asignado a cada sector, un 50% de los fondos disponibles se destinará a la financiación de planes sectoriales presentados por las organizaciones empresariales y el 50% restante a los planes de formación presentados por las organizaciones sindicales”*.

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, la distribución de fondos en los planes intersectoriales generales se realizó de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de metodología de financiación, aprobando el 50% de la asignación a las organizaciones empresariales y el 50% restante a las organizaciones sindicales, al igual que en la distribución de los fondos para la ejecución de los planes de formación sectoriales.

Este reparto previo e idéntico (50%) de los fondos a asignar a cada una de las organizaciones solicitantes vulnera los principios de objetividad, igualdad y no discriminación, así como el de eficiencia, promulgados por la LGS, ya que no se financian las subvenciones en virtud de unos objetivos a conseguir con las mismas, fijados con anterioridad, sino en función de la organización que solicita la subvención y su representatividad con respecto al resto, que, si bien pueden haber presentado planes con unos objetivos más claros, al carecer de esa representatividad quedan fuera del ámbito de valoración y de financiación, lo cual atenta contra el fin último de estas subvenciones públicas, cual es mejorar la empleabilidad de los trabajadores y contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

- b) El coste máximo financiable del plan, de acuerdo con los módulos económicos establecidos en la convocatoria y en la Orden TAS/718/2008, que corresponden a unas cantidades a aplicar en función de la modalidad de impartición y del nivel de formación. Por cada acción formativa el coste máximo financiable se obtiene por el producto del número de horas de la acción por el número de alumnos participantes, multiplicado por el importe de los módulos correspondientes. Así, la suma de los costes de todas las acciones admitidas en una solicitud dará lugar al coste máximo financiable, no pudiendo ser superior la subvención otorgada al coste máximo subvencionable o a la subvención solicitada, en el caso de que ésta fuese inferior.
- c) La valoración técnica total del plan de formación, según los criterios recogidos en la convocatoria y los pesos definidos en la metodología de valoración técnica aprobada por resolución de la Dirección General del SEPE.
- d) El volumen económico de la actividad formativa que el solicitante se comprometa a realizar en el marco de la cofinanciación del Fondo Social Europeo.

Una vez que el plan de formación se ha valorado completamente y se ha verificado el cumplimiento de los requisitos técnicos y/o jurídicos establecidos en la convocatoria se aplica la denominada *“fórmula de financiación”*, que conlleva las siguientes fases:

- En primer lugar, se ajusta la cantidad asignada a cada tipo de plan (en el caso de los planes sectoriales a los importes fijados en los presupuestos de referencia para cada sector de actividad), con el porcentaje de representatividad de la entidad solicitante, obteniendo de esta manera la denominada *“ayuda ajustada”*.
- En segundo lugar, se procede a aplicar sobre esta *“ayuda ajustada”* el porcentaje de valoración técnica obtenido previamente, resultando la denominada *“ayuda corregida”*.

- Por último, se procede a calcular el porcentaje de relación entre el importe del presupuesto sectorial presupuestado y la suma total de las “ayudas corregidas” del sector respectivo, obteniendo el “porcentaje de financiación”, el cual, aplicado sobre cada una de las ayudas corregidas, determina la subvención final a otorgar a las entidades solicitantes, cuya suma total se encontrará muy próxima al presupuesto inicialmente aprobado por tipo de plan.

Finalizado el procedimiento de evaluación y financiación de las solicitudes presentadas, el órgano colegiado, regulado en el artículo 22.1 de la LGS, emite un informe donde se concreta el resultado de esta evaluación, iniciándose así la instrucción del procedimiento, como se recoge a continuación.

III.2.4.3.- INSTRUCCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

De acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 22.1 de la LGS “(...) *la propuesta de concesión se formulará al órgano concedente por un órgano colegiado a través del órgano instructor. La composición del órgano colegiado será la que establezcan las correspondientes bases reguladoras*”. Dentro del procedimiento de concesión de estas subvenciones, el órgano instructor es la Gerencia de la FTFE, mientras que el órgano concedente es la Dirección General del SEPE.

De conformidad con lo previsto en la Disposición adicional segunda de la Orden TAS/718/2008, en la convocatoria del año 2010, el órgano colegiado, que es el encargado de emitir el informe donde se concretaron los resultados de la evaluación de las solicitudes efectuadas por el órgano instructor, tenía la misma composición que la Comisión Permanente del Patronato de la FTFE, es decir, quince miembros del Patronato (cinco representando al SEPE; tres a la CEOE; dos a CEPYME; dos a UGT; dos a la CSCCOO y uno a la CIG).

Mediante la Orden ESS/1726/2012, de 12 de agosto, por la que se modificó la citada Orden TAS/718/2008, la composición del órgano colegiado se determina, desde el año 2012, en la convocatoria de subvenciones. Así, en la convocatoria de subvenciones del año 2012, este órgano colegiado fue presidido por el subdirector general de políticas activas del SEPE y estaba compuesto, además, por catorce vocales: cuatro designados por la Dirección General del SEPE; cinco a propuesta de las organizaciones empresariales y cinco a propuesta de las organizaciones sindicales representadas en el Patronato de la FTFE, teniendo su presidente voto de calidad⁵.

En definitiva, tanto en la convocatoria del año 2010 (objeto de fiscalización) como en la del año 2012, tras la modificación introducida por la mencionada Orden ESS/1726/2012, el órgano colegiado se encontraba conformado, en su mayoría, por los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales miembros del Patronato de la FTFE. En consecuencia, los representantes de las organizaciones sindicales y empresariales miembros del Patronato de la FTFE, junto con los representantes del SEPE, son los encargados de emitir el informe de evaluación de sus propias solicitudes de subvenciones.

Este Tribunal considera que esta forma de actuación y, en definitiva, la composición del órgano colegiado, conculca los principios de transparencia y objetividad recogidos en el artículo 8.3 de la

⁵ En el trámite de alegaciones la Presidenta de la FTFE manifiesta que, a partir de esta modificación, los miembros del órgano colegiado ya no se corresponden con los miembros de la Comisión Permanente de la Fundación Tripartita, sino que, tal como se establece en las convocatorias aprobadas a partir del año 2012, sus miembros son personas físicas que responden de sus actos, nombrados por el organismo administrativo que aprueba la convocatoria de subvenciones, y no personas jurídicas que actúan por medio de representantes.

LGS, ya que la evaluación final de las solicitudes presentadas es realizada por los propios solicitantes de las mismas quienes, posteriormente, son beneficiarios de las subvenciones públicas objeto de concesión, pudiendo provocarse un conflicto de intereses en el momento de la emisión del citado informe de evaluación.

Tras esta evaluación efectuada por el órgano colegiado, la Gerencia de la Fundación formula la resolución provisional de concesión de subvenciones, remitiéndola a la entidad beneficiaria solicitante, adjuntándole a la resolución la “reformulación de la solicitud de subvención otorgable”, con el fin de que los solicitantes adapten el plan de formación al importe de la subvención provisionalmente aprobada. Esta posibilidad de reformulación tiene su amparo en el artículo 27 de la LGS, que señala que *“Cuando la subvención tenga por objeto la financiación de actividades a desarrollar por el solicitante y el importe de la subvención de la propuesta de resolución provisional sea inferior al que figura en la solicitud presentada, se podrá instar del beneficiario, si así se ha previsto en las bases reguladoras, la reformulación de su solicitud para ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable”*, recogiendo posteriormente dicho artículo que *“En cualquier caso, la reformulación de solicitudes deberá respetar el objeto, condiciones y finalidad de la subvención, así como los criterios de valoración establecidos respecto de las solicitudes o peticiones”*.

Una vez reformulada la solicitud de subvención por parte de las entidades beneficiarias, la Gerencia de la FTFE emite la propuesta de resolución definitiva que, tras ser aceptada por la entidad beneficiaria, se emite la resolución de concesión de la subvención por el órgano competente (Dirección General del SEPE), procediéndose a continuación a suscribir el convenio para la ejecución del plan de formación entre el SEPE y la entidad beneficiaria de la subvención, donde se recogen los derechos y obligaciones de ambas partes en el desarrollo del referido plan de formación.

En la convocatoria de subvenciones del año 2010, como resultado del procedimiento antes expuesto fueron objeto de solicitud, denegación y aprobación los siguientes planes de formación por los importes que se detallan, atendiendo a cada tipo de plan:

Cuadro nº 15

PLANES SOLICITADOS, DENEGADOS Y APROBADOS. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

PLANES DE FORMACION ÁMBITO ESTATAL 2010	SOLICITADOS		DENEGADOS		APROBADOS	
	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE	Nº	IMPORTE
Intersectoriales. Generales	12	112.557.849	8	24.356.599	4	39.923.825
Intersectoriales. Autónomos	16	74.757.012	12	46.878.436	4	12.172.680
Intersectoriales. Economía Social	8	35.816.822	1	575.788	7	10.327.413
Sectoriales	373	1.108.961.317	88	75.725.040	285	349.923.327
TOTAL	409	1.332.093.000	109	147.535.863	300	412.347.245

Como se recoge en el cuadro anterior, en la convocatoria del año 2010 fueron solicitados un total de 409 planes de formación, cuyo importe global de financiación triplicaba el máximo de financiación establecido en la resolución de convocatoria, siendo finalmente aprobados un total de 300 planes.

A excepción de los planes intersectoriales de la economía social, donde el número finalmente aprobado fue similar al de planes solicitados, en el resto las denegaciones fueron numerosas, destacando, de nuevo, los planes intersectoriales de autónomos y los intersectoriales generales, en los que fueron denegados el 75% y 66%, respectivamente, de los solicitados, siendo aprobados tan solo cuatro, correspondientes, precisamente, a las organizaciones empresariales y sindicales miembros del Patronato de la FTFE.

Las causas de denegación de los planes de formación fueron, principalmente, las siguientes: a) no ser la entidad solicitante de la subvención una asociación con carácter intersectorial o no haberlo acreditado; b) no ser una entidad representativa; c) tener la entidad solicitante un ámbito de referencia autonómico; d) no acreditarse suficientemente su capacidad y no tener facultades de representación en el ámbito sectorial. En este apartado destacan las denegaciones de todos los planes de formación solicitados por la CIG (1 plan intersectorial y 30 planes sectoriales), que forma parte del Patronato de la FTFE; denegaciones que han sido fundamentadas, por parte de la FTFE, en que la CIG tiene un ámbito de actuación restringido a una CA, lo que le impide desarrollar acciones formativas fuera de dicho ámbito, motivo no compartido por dicha organización sindical, que le ha llevado a impugnar diferentes convocatorias. En la misma situación se encuentran otras organizaciones sindicales, cuyas solicitudes de subvenciones presentadas anualmente son objeto de denegación por alguno de los motivos expuestos anteriormente.

De los 300 planes de formación aprobados en la convocatoria del año 2010, cinco debieron ser autorizados por el Consejo de Ministros, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10.2 de la LGS, al superar la cuantía de la subvención los doce millones de euros. Los cinco planes que fueron autorizados por el Consejo de Ministros, en sesión de 23 de julio de 2010, se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 16

PLANES DE FORMACIÓN AUTORIZADOS POR EL CONSEJO DE MINISTROS. CONVOCATORIA AÑO 2010

Nº DE PLAN	TIPO DE PLAN	AGRUPACIÓN SECTORES	CUANTIA ASIGNADA (En euros)
F20100059	Sectorial	Comercio y marketing	22.125.520
F20100136	Sectorial	Metal	42.930.526
F20100175	Sectorial	Comercio y marketing	12.141.649
F20100289	Sectorial	Edificación y obra civil	41.462.807
F20100330	Sectorial	Comercio y marketing	13.177.937
TOTAL			131.838.439

Estos cinco planes de formación representaron el 31,97% del total de los aprobados en la convocatoria del año 2010 y un 37,68% sobre el total de planes sectoriales aprobados en la citada convocatoria.

Como se ha comentado anteriormente, a la vista de la propuesta de resolución definitiva emitida por la Gerencia de la FTFE y comprobado que la entidad beneficiaria se encuentra al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social y no sea deudor por resolución de procedimiento de reintegro, la Dirección General del SEPE acuerda la resolución de concesión de la subvención y la posterior suscripción del convenio para la ejecución del plan de formación entre este organismo autónomo y cada una de las entidades beneficiarias, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 17.1 de la Orden TAS/718/2008. Dictada la resolución por la Dirección

General del SEPE se procede al pago anticipado de la totalidad del importe de la subvención concedida mediante transferencia bancaria.

En relación con el pago anticipado de la subvención, la mencionada Orden TAS/718/2008 manifiesta, en su artículo 14.2, que *“Podrá preverse el pago anticipado de las subvenciones en la cuantía, forma y, en su caso, con las garantías que se establezcan por las Administraciones públicas competentes”*. Actualmente, el SEPE abona, de forma anticipada, la totalidad del importe de la concesión, sin requerir, como así lo habilita la Disposición adicional sexta de la mencionada Orden TAS/718/2008, ningún tipo de garantías, lo que, tal y como ha podido verificar este Tribunal, está originando la apertura de numerosos expedientes de reintegro que originan una dilatación excesiva del procedimiento de liquidación de estas subvenciones, ya que a la fecha de finalización de los trabajos en la FTFE (28.2.2014), existían procedimientos de reintegro pendientes de conclusión relativos a la convocatoria de subvenciones del año 2006, tal y como se expone en el epígrafe III.2.9 de este Informe.

Este Tribunal de Cuentas considera que la exigencia de garantías previas para proceder al pago anticipado de la subvención, o bien la realización de pagos parciales previa justificación de los pagos anteriores, agilizaría los procedimientos de liquidación de estas subvenciones y evitaría posibles procedimientos de reintegro que provocan la ociosidad de estos recursos públicos.

III.2.5.- Beneficiarios de la formación

El Real Decreto 395/2007 manifiesta que *“Serán destinatarios de la formación profesional para el empleo todos los trabajadores ocupados y desempleados, incluidos los que no cotizan por formación profesional, en los términos que a continuación se señalan:*

- a) (...).
- b) *En la formación de oferta podrán participar los trabajadores ocupados y desempleados en la proporción que las Administraciones competentes determinen, considerando las propuestas formuladas por el órgano de participación del Sistema Nacional de Empleo, (...).*

Asimismo, podrán participar en la formación de oferta, regulada en este real decreto, los cuidadores no profesionales que atiendan a las personas en situación de dependencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.4 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia”.

Por su parte, los estatutos de la FTFE señalan, en su artículo noveno, que los beneficiarios de la actividad desarrollada por la Fundación son los trabajadores y las empresas, así como sus respectivas organizaciones sindicales y empresariales legalmente constituidas, y cualesquiera otras personas físicas o jurídicas que puedan participar en las iniciativas previstas en el sistema de formación profesional para el empleo, en virtud de lo que se determine en la normativa vigente en cada momento. A este respecto, la convocatoria del año 2010 preceptúa que podrán participar en los planes de formación de la convocatoria:

- a) Los trabajadores asalariados que presten sus servicios en empresas o en entidades públicas no incluidas en el ámbito de aplicación de los acuerdos de formación en las Administraciones públicas y cotizan a la Seguridad Social en concepto de formación profesional.
- b) Los trabajadores que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: trabajadores fijos discontinuos en los períodos de no ocupación, trabajadores que accedan a situación de

desempleo cuando se encuentren en período formativo o trabajadores acogidos a regulación de empleo en sus períodos de suspensión de empleo por expediente autorizado.

- c) Los trabajadores incluidos en el Régimen Especial Agrario, en el de Autónomos, en el del Mar y en aquellos otros de la Seguridad Social que no coticen por formación profesional.
- d) Los trabajadores desempleados, siempre que figuren inscritos en los Servicios Públicos de Empleo, cuya participación en las acciones formativas no podrá superar el 40% respecto del total de trabajadores formados en cada plan de formación.
- e) Los cuidadores no profesionales de las personas en situación de dependencia podrán participar en la formación de oferta sectorial de referencia, en las acciones específicas propias de su actividad de cuidadores, en los ámbitos sectoriales de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, centros y servicios de atención a personas con discapacidad, acción e intervención social y sanidad.
- f) El personal al servicio de las Administraciones Públicas podrá participar en los planes de formación intersectoriales generales, con un límite de un 10% del total de participantes del plan.

No obstante, con el fin de garantizar el acceso a la formación de los trabajadores con mayor dificultad de inserción o de mantenimiento en el mercado de trabajo, dicha convocatoria establece una prioridad en el acceso a la formación por parte de los siguientes colectivos: mujeres, personas con discapacidad, trabajadores de baja cualificación y mayores de 45 años.

La selección de los trabajadores a participar en los planes de formación se realiza por la entidad beneficiaria o la entidad responsable de impartir las acciones formativas, atendiendo a las prioridades del plan de formación y a criterios de igualdad y de objetividad; criterios que este Tribunal considera se han visto incumplidos en base a las incidencias observadas en el desarrollo de los trabajos de campo, que se exponen a continuación.

De acuerdo con la información facilitada por la FTFE a este Tribunal, en el periodo 2009/2011 los participantes en las acciones formativas desarrolladas con cargo a los planes de formación en el ámbito estatal son los que se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 17
PARTICIPANTES EN LAS ACCIONES FORMATIVAS

CONVOCATORIA	IMPORTE DE SUBVENCIÓN CONCEDIDA (En euros)	Nº DE PLANES DESARROLLADOS	Nº DE PARTICIPANTES	HORAS DE FORMACIÓN
2009	393.903.504	283	694.708	48.659.538
2010	412.347.245	300	798.029	51.490.571
2011	293.390.063	320	580.995	35.763.529

La información recogida en este cuadro es la reflejada en los convenios suscritos entre las entidades beneficiarias y la Dirección General del SEPE, información lógicamente previa al desarrollo y ejecución de los planes formativos, por lo que, en consecuencia, presenta diferencias con respecto a la ejecución final de los mismos, como se refleja a continuación.

Tal y como se recoge en el cuadro anterior, si bien el número de participantes en las acciones formativas desarrolladas con cargo a las diferentes convocatorias se encuentra íntimamente relacionado con el importe de la subvención concedida, no ocurre lo mismo con el número de los

planes desarrollados, ya que en la convocatoria del año 2011 se desarrollaron un número de planes superior a las anteriores convocatorias participando, sin embargo, un número inferior de personas. No obstante, en relación con la convocatoria del ejercicio 2011 es necesario manifestar que, además de los planes de formación en el ámbito estatal, se desarrollaron 59 planes dirigidos a programas específicos para jóvenes menores de 30 años, en los que participaron un total de 32.819 personas.

Con respecto a la convocatoria del año 2010, de conformidad con la base de datos certificada por la FTFE, donde se recoge la ejecución y desarrollo de los planes de formación a fecha 23 de abril de 2013, el número total de participantes finalmente certificados ascendió a 788.740 personas. Este número de participantes finalmente certificados corresponde a los alumnos validados por la FTFE tras las comprobaciones realizadas por la misma, donde se excepcionan de su liquidación final aquellos que no cumplen los requisitos para su imputación con cargo al plan de formación (exceso de abandonos, exceso del número de desempleados imputados al plan, etc.).

De acuerdo con la información obrante en la citada base de datos, este Tribunal ha verificado, en primer lugar, que los participantes en estos planes formativos correspondientes al colectivo de desempleados no superaron el 40% del total de participantes certificados, por planes de formación, establecido en la normativa aplicable, a excepción de los planes F20100067, donde el número de desempleados representó un 40,13%, y F20100178, en el que dicho colectivo representó un 41,67%. Por su parte el número total de acciones formativas desarrolladas en dicha convocatoria se elevó a 13.231, con un total de 52.194.104 horas de formación finalmente desarrolladas.

En relación con los participantes en estas acciones formativas y de acuerdo con la base de datos facilitada por la FTFE, este Tribunal ha verificado una excesiva multiparticipación en cursos de formación, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro nº 18
MULTIPARTICIPACIÓN DE ALUMNOS

Nº DE CURSOS CERTIFICADOS POR ALUMNO	Nº DE ALUMNOS	Nº TOTAL DE CURSOS REALIZADOS
101	1	101
92	1	92
62	1	62
51	1	51
De 40 a 43	3	124
De 30 a 35	13	427
De 20 a 28	42	952
De 10 a 19	336	4.259
TOTAL	398	6.068

Como se refleja en el cuadro anterior, 398 alumnos realizaron un total de 6.068 cursos o acciones formativas, siendo especialmente relevante los cursos realizados por una persona, que ascendieron a un total de 101 en dicha convocatoria. En este sentido, el Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo relativo al año 2010, cuyo análisis se efectúa en el epígrafe III.2.8 de este Informe,

al establecer los criterios de eficacia del Plan, señala, en relación con la magnitud de multiparticipación, que los trabajadores ocupados participaron en 1,3 acciones formativas.

Este Tribunal considera que esta multiparticipación en cursos realizados por algunos participantes resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones, siendo especialmente significativa la realización de más de cincuenta cursos con cargo a la misma convocatoria, donde se ven vulnerados los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse limitada la distribución de éstos y la participación de los alumnos, debiendo ser objeto de un seguimiento y control específico por parte del SEPE, con el fin de verificar la realización efectiva de estos cursos por parte de las personas participantes.

Por último, a priori, resulta casi imposible la realización de cien cursos en una convocatoria, ya que las horas de formación que comportaban estos cursos superaban, en cómputo anual, el número de horas reales (365 días del año por 24 horas); sin embargo, al realizarse la inmensa mayoría de estas acciones formativas en la modalidad a distancia o teleformación, puede producirse esta situación que, resultaría de imposible efectividad en los casos de cursos realizados en modalidad presencial.

Esta situación se ve aún más agravada si se analizan los planes de formación donde se produjo la mencionada acumulación de cursos, tal y como se muestra a continuación:

Cuadro nº 19

PLANES FORMATIVOS CON ELEVADO NÚMERO DE MULTIPARTICIPACIÓN DE ALUMNOS

PLANES FORMATIVOS	Nº DE CURSOS	%
F20100217	1.217	20,06
F20100220	803	13,23
F20100024	443	7,30
F20100270/ F20100272	420	6,92
17 planes ejecutados por una misma entidad beneficiaria	352	5,80
F20100141	307	5,06
F20100136	225	3,71
4 planes ejecutados por una misma entidad beneficiaria	220	3,63
Resto de planes	2.081	34,29
TOTAL	6.068	100,00

Así, los 6.068 cursos formativos realizados por los 398 participantes señalados anteriormente se concentraron principalmente en los planes formativos ejecutados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito estatal, siendo especialmente relevante el porcentaje de acumulación que representaron los cursos efectuados en los planes de formación intersectoriales ejecutados por las organizaciones empresariales, con un 33,29%, en tan solo dos planes de formación desarrollados (Planes de formación F20100217 y F20100220, del cuadro anterior), mientras que un 14,22% se acumuló en los tres planes de formación intersectoriales desarrollados por las organizaciones sindicales más representativas (Planes de formación F20100024, F20100270 y F20100272 del cuadro).

Con el fin de verificar la efectiva realización de estas acciones formativas por los participantes antes relacionados, este Tribunal ha procedido a circularizar un cuestionario a un total de 200 alumnos participantes en la convocatoria del año 2010, los cuales, de acuerdo con la base de datos facilitada por la FTFE, habían realizado un total de 3.806 acciones formativas.

A la fecha en que este Informe se remite para el trámite de alegaciones, 120 de estos alumnos han respondido a la circularización efectuada por este Tribunal. Del análisis de la información recogida en las respuestas recibidas se han observado las siguientes incidencias:

- a) Diez participantes han manifestado no haber realizado los catorce cursos recogidos en la base de datos de la FTFE y, en consecuencia, el importe abonado a la entidad beneficiaria debería ser analizado por la FTFE e iniciar, en su caso, las actuaciones procedentes. Estos cursos son los siguientes:
 - Siete cursos no habían sido impartidos por la empresa de formación. Los cursos no impartidos que figuran en la información aportada por la FTFE son los siguientes: “Conducción eficiente” Grupo 2 y “Conducción Eficiente” Grupo 3 (Plan F20100214); “Ofimática básica” Grupo 5 y “Ofimática Básica” Grupo 6 (Plan F20100214); “Inglés básico” Grupo 53 (Plan F20100355); “Curso básico de prevención de riesgos laborales” Grupo 53 (Plan F20100355) y “Capacitación de conductores de vehículos” Grupo 1 (Plan F20100214). Cuatro de estos cursos fueron impartidos bajo la modalidad de teleformación y tres bajo la modalidad a distancia.
 - Una empresa proveedora de formación no había impartido tres cursos, a los alumnos circularizados, denominados “Calidad Total” Grupo 2 (Plan F20100141), “Gestión integral de la calidad, medioambiente y prevención de riesgos laborales” Grupo 3 (Plan F20100141) y “PRL por agentes físicos” Grupo 1, realizados bajo la modalidad de teleformación.
 - Los cursos “Guía por itinerarios en bicicleta. Primeros auxilios” Grupo 3 (Plan F20100024) y “Aplicaciones informáticas. Tratamiento de textos” Grupo 5 (Plan F20100024), bajo la modalidad de teleformación, no habían sido impartidos por la respectiva empresaproveedora de formación, a los alumnos circularizados.
 - El curso “Aplicaciones informáticas Gráficas. Nivel 1” Grupo 41 (Plan F20100289), impartido bajo la modalidad presencial, no había sido impartido a los alumnos circularizados por la correspondiente empresa proveedora de formación.
 - Otra empresa proveedora de formación no había impartido, a los alumnos que han dado respuesta a la circularización, un curso denominado “Ofimática. Hojas de cálculo” Grupo 2 (Plan F20100202).
- b) Uno de los alumnos que ha dado respuesta a la circularización ha manifestado haber abonado importes por la realización de un total de ocho cursos; siete de ellos impartidos por una determinada empresa proveedora de formación y otro de ellos por otra empresa distinta. Estos cursos son: “Gestión contable” Grupo 1093 (Plan F20100217); “Gestión financiera” Grupo 1098 (Plan F20100217); “Gestión fiscal” Grupo 1101 (Plan F20100217); “Administrativos” Grupo 1111 (Plan F20100217); “Gestión de recursos humanos” Grupo 1116 (Plan F20100217); “Secretariado” Grupo 1119 (Plan F20100217); “Calidad” Grupo 1137 (Plan F20100217) y “Nutrición y Dietética en el ámbito sanitario” Grupo 2 (Plan F20100225), todos ellos impartidos bajo la modalidad de teleformación.
- c) Seis alumnos, en seis cursos diferentes, manifestaron en los cuestionarios remitidos al Tribunal que el curso no se había realizado en el centro de formación que figura en la base de datos de la FTFE o, en otras ocasiones, el curso no se había efectuado en las fechas

recogidas en la misma, lo cual denota una falta de fiabilidad de la información recogida en la mencionada base de datos, que la FTFE debe acometer a analizar.

- d) En un total de 163 cursos, los alumnos circularizados han manifestado una falta de utilidad del curso realizado para el desarrollo del ámbito profesional y laboral.

La información suministrada a este Tribunal, por parte de los mencionados participantes en la convocatoria de subvenciones del año 2010, pone de manifiesto una falta de seguimiento y control adecuado de las acciones formativas desarrolladas, principalmente por determinadas empresas proveedoras de formación y, en particular, en aquellas impartidas bajo la modalidad de teleformación y a distancia, generando un riesgo de no realización de estas acciones y con ello la comisión de una infracción muy grave, de acuerdo con lo preceptuado en la LGS, al no aplicarse las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida.

Este Tribunal considera que esta falta de seguimiento y control de las acciones formativas, por parte del SEPE (con la colaboración y el apoyo técnico de la FTFE), con independencia de lo expuesto anteriormente, minora la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a esta finalidad.

En este sentido conviene recordar la modificación introducida en el artículo 26 de la Ley de Empleo, por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, al preceptuar en su apartado 10 que *“La formación recibida por el trabajador a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo con el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, se inscribirá en una cuenta de formación, asociada al número de afiliación a la Seguridad Social. Los Servicios Públicos de Empleo efectuarán las anotaciones correspondientes en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*, manifestando su Disposición adicional segunda que *“el Gobierno desarrollará reglamentariamente la cuenta de formación”*, desarrollo que a la finalización de los trabajos de fiscalización (28.2.2014) no se había producido.

Esta previsión también se encuentra recogida en el convenio de colaboración suscrito entre el SEPE y la FTFE, con fecha 18 de febrero de 2013, en cuya cláusula décima se expone que *“La Fundación realizará las aportaciones técnicas necesarias para la creación de una cuenta de formación donde se registre la formación recibida por el trabajador a lo largo de su carrera profesional”*.

La falta de desarrollo reglamentario de esta cuenta de formación está provocando una minoración en el control de la formación realizada por los trabajadores y, asimismo, en la eficiencia de la gestión de los recursos públicos destinados a la financiación de los planes de formación.

Por otra parte, este Tribunal ha analizado todos los cursos de formación cuyo número de participantes certificados fue inferior a seis, de acuerdo con la información facilitada por la FTFE. Así, tal y como se refleja en el anexo nº 1 de este Informe, desglosados por plan de formación, en la convocatoria del año 2010 se realizaron un total de 17.793 grupos formativos (es decir, el 29,34% del total de grupos de formación desarrollados, que ascendió a 60.653), cuyo número de participantes finales certificados fue inferior a seis. Desglosados por modalidades de impartición se refleja una clara preponderancia de esta situación en los cursos de teleformación y distancia, donde un total de 7.998 y 7.362 grupos, respectivamente, tuvieron un número de participantes inferior a seis.

Por otro lado, esta situación resulta muy relevante en numerosos planes de formación, donde el porcentaje representativo de estos cursos de formación con escasa afluencia de participantes es

muy elevado con respecto al total, llegando en determinadas ocasiones a representar el 100% de los mismos, tal y como se recoge en el mencionado anexo nº 1 de este Informe.

Este Tribunal considera que esta escasa participación en los cursos de formación, especialmente en las modalidades de impartición de teleformación y distancia, resulta contraria a los principios de eficiencia y economía, recogidos en el artículo 8.3 de la LGS, que deben regir la gestión de los fondos públicos.

Como se ha comentado al inicio de este Informe, la formación profesional, en su iniciativa de oferta, es financiada mediante la concesión de subvenciones públicas. Sin embargo, la financiación de la formación en su iniciativa de demanda se realiza mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas de formación profesional que ingresan las empresas, disponiendo para ello de un crédito, resultante de aplicar a la cuantía ingresada por cada empresa el año anterior en concepto de cuota de formación profesional, el porcentaje que, en función del tamaño de la empresa, se establezca anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Además, en esta iniciativa de formación de demanda las empresas participan con sus propios recursos (cofinanciación privada) en la financiación de la formación, según los porcentajes mínimos que sobre el coste total de la formación se establezcan, en función del tamaño de la empresa, mediante Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En consecuencia, dado el diferente modelo de financiación de estas iniciativas de formación, este Tribunal ha analizado la base de datos certificada por la FTFE, con el fin de contrastar aquellas acciones formativas susceptibles de ser consideradas más propias de la iniciativa de formación de demanda y, por tanto, verificar una posible utilización indebida de este modelo de formación de oferta.

Con esta finalidad, este Tribunal ha procedido, en primer lugar, a analizar las empresas en las que se encontraban dados de alta los participantes en las acciones formativas de los planes de formación del año 2010 y su relación con las entidades beneficiarias, asociadas, vinculadas o proveedoras de formación de estos planes, obteniendo los resultados recogidos en el anexo nº 2 de este Informe. De acuerdo con lo recogido en el citado anexo nº 2, se presentan las siguientes situaciones en relación con los participantes en las acciones formativas:

- a) Un total de 1.039 alumnos certificados participaron en acciones formativas impartidas por la entidad beneficiaria de la subvención en la que trabajaban, es decir, el CIF de la empresa del trabajador era coincidente con el de la entidad beneficiaria de la subvención. El coste de los cursos impartidos a este personal ascendió a 747.697 euros, calculado como el producto del coste hora justificado por participante por el número de horas totales de la acción formativa, tratándose, en consecuencia, de un coste estimado.
- b) Esta misma situación se ha comprobado con la formación desarrollada por las entidades asociadas, donde se ha verificado que un total de 21.439 alumnos participantes en estas acciones formativas eran trabajadores de estas entidades asociadas. El coste estimado por este Tribunal de los cursos impartidos a su propio personal se elevó a 3.844.891 euros.
- c) En relación con las entidades vinculadas a las entidades beneficiarias, este Tribunal ha verificado la participación de un total de 9.131 alumnos, trabajadores de las citadas entidades vinculadas, que participaron en las acciones formativas desarrolladas por las mismas. En este caso, el coste estimado por este Tribunal de los cursos impartidos a su personal se elevó a 2.389.281 euros.
- d) En relación con las entidades proveedoras de formación de los citados planes (generalmente empresas subcontratadas por las entidades beneficiarias o asociadas para la impartición de las acciones formativas), este Tribunal ha verificado que, al menos, 12.098 alumnos participantes en las acciones formativas impartidas por estas empresas eran

trabajadores de las citadas empresas, ya que el CIF de la empresa subcontratada para la formación era coincidente con el de la empresa del trabajador.

Esta situación se produce, con carácter general, en planes de formación sectoriales donde las entidades beneficiarias (o asociadas) subcontratan parte o la totalidad del plan de formación con una empresa proveedora de formación.

Las empresas proveedoras de formación facturaron, con cargo a los planes de formación, un importe estimado por este Tribunal en 1.970.089 euros, por la impartición de acciones formativas dirigidas a sus propios trabajadores; es decir, obtuvieron un beneficio directo por la impartición de acciones a trabajadores de su propia empresa como consecuencia de realizarse mediante la iniciativa de formación de oferta, en lugar de haber participado en la cofinanciación de la misma si se hubiese efectuado a través de la iniciativa de formación de demanda.

Este Tribunal considera, con carácter general, que la formación impartida en estos casos responde a supuestos más propios de formación relativa a la iniciativa de demanda, ya que los participantes en dichas acciones formativas son trabajadores de la entidad beneficiaria, asociada, vinculada o incluso de la propia empresa subcontratada para la impartición de la formación, respondiendo, en consecuencia, a la finalidad propia de esta iniciativa de formación, cual es *“responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores”*.

Además de los supuestos recogidos anteriormente, este Tribunal también ha procedido a verificar aquellos grupos formativos donde todos sus participantes son trabajadores de una misma empresa, con independencia de que la impartición de los mismos sea realizada por cualquiera de las entidades antes referidas. Así, de acuerdo con la información recogida en la base de datos certificada por la FTFE, se ha comprobado que en un total de 7.776 grupos formativos impartidos en la convocatoria del año 2010, todos los participantes, en cada uno de los grupos, pertenecían a una misma empresa. El coste, calculado por este Tribunal, imputado a los planes de formación como consecuencia de la realización de estos cursos formativos, se elevó a un total de 31.432.320 euros, tal como se recoge, desglosado por planes de formación, en el anexo nº 2 de este Informe.

Este Tribunal considera que las situaciones expuestas anteriormente, atendiendo a su naturaleza y finalidad, podrían responder más a una formación a impartir mediante la iniciativa de demanda y, en consecuencia, cofinanciada por las empresas, provocando con ello una posible utilización indebida de la formación impartida bajo la iniciativa de oferta, que la FTFE como entidad colaboradora del SEPE debe analizar y, en su caso, adoptar las medidas procedentes.

III.2.6.- Ejecución de la formación

La Orden TAS/718/2008 preceptúa, en su artículo 17.1, que *“La ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados se llevará a cabo mediante convenios suscritos entre las organizaciones o entidades beneficiarias y el órgano competente de la Administración estatal o autonómica”*. Por su parte, el artículo 11.1 de la convocatoria del año 2010 dispone que *“La duración de los convenios será anual, al igual que la de los planes de formación para cuya ejecución se suscriben”*.

Con carácter general, estos planes de formación pueden ser desarrollados entre el 1 de enero y el 31 de diciembre en que se publica la convocatoria de subvenciones, mediante la suscripción de los convenios requeridos al respecto, debiendo ser justificados en el plazo máximo de tres meses tras la finalización del plan de formación. Sin embargo, en la convocatoria del año 2010 dicho plazo de justificación se extendió hasta el 30 de junio de 2011, ya que los planes pudieron ser desarrollados

hasta el 31 de marzo de dicho año, mientras que en la convocatoria del año 2011 este plazo de justificación se extendió hasta el 31 de agosto de 2012.

De acuerdo con la base de datos certificada por la FTFE, los grupos formativos en que se dividieron las diferentes acciones formativas se ejecutaron entre el 4 de enero de 2010 y el 31 de marzo de 2011.

Analizada la mencionada base de datos se deduce que un total de 782 grupos formativos, a los cuales asistieron un total de 8.538 participantes certificados, se iniciaron el 9 de febrero de 2010, es decir, con anterioridad a la publicación en el BOE de la Resolución del SEPE de la convocatoria de concesión de subvenciones para la ejecución de los planes de formación.

Por su parte, entre el citado 9 de febrero y la fecha de aprobación de la resolución provisional por parte de la Gerencia de la FTFE, se iniciaron un total de 7.293 grupos formativos a los que asistieron 95.617 participantes certificados.

Finalmente, entre la citada fecha de aprobación de la resolución provisional y la de resolución de la Dirección General del SEPE de concesión de la subvención, se iniciaron un total de 16.569 grupos formativos, asistiendo a dichos grupos 206.523 participantes certificados.

Con posterioridad, las resoluciones de la Dirección General del SEPE de concesión de estas subvenciones públicas fueron suscritas, con carácter general, a finales del mes de julio de 2010 y, en ocasiones, en el mes de agosto de dicho año. Por su parte, los convenios para la ejecución de los planes de formación formalizados entre la Dirección General del SEPE y los representantes legales de las diferentes entidades beneficiarias fueron suscritos a lo largo del mes de agosto de 2010 y, en ocasiones, en el mes de septiembre de dicho año.

En definitiva, en la convocatoria correspondiente al año 2010 se iniciaron un total de 24.644 grupos formativos (con un total de 310.678 participantes), que representan un 38,31% del total de grupos certificados en dicha convocatoria (64.326) y un 39,39% de los participantes totales (788.740), con anterioridad a la fecha de concesión de la subvención por el órgano competente.

De estos grupos formativos un total de 16.505, en los cuales participaron un total de 231.459 alumnos finalizaron con anterioridad a la citada fecha de concesión de la subvención⁶.

Aunque dichas actuaciones se han realizado de acuerdo con lo dispuesto en la convocatoria de subvenciones, se han comprometido numerosos gastos con cargo a las futuras subvenciones. No obstante, es necesario poner de manifiesto lo dispuesto en el artículo 24.6 de la LGS, que señala que *“Las propuestas de resolución provisional y definitiva no crean derecho alguno a favor del beneficiario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya notificado la resolución de concesión”*.

En consecuencia, si las entidades beneficiarias no tienen derecho alguno frente al SEPE hasta el momento de notificación de la resolución de concesión, surge la duda razonable sobre el carácter de los gastos efectuados por éstas con anterioridad a la notificación de esta resolución de concesión. En este sentido, la convocatoria de subvenciones para el año 2010 se limita a manifestar, en su Disposición transitoria única, que *“las acciones formativas que se hubiesen*

⁶ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que a partir de 2013 se ha limitado en las convocatorias el plazo de ejecución de los planes de formación, vinculándolo bien a la fecha de la convocatoria o a la de notificación de la resolución de concesión, fecha esta última que se determinará en las convocatorias para el año 2014.

iniciado a partir del 1 de enero de 2010 y con anterioridad a la suscripción del correspondiente convenio, deberán comunicarse a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo en el plazo máximo de un mes desde la fecha de la firma del convenio”.

En estos supuestos, la Dirección General del SEPE, a través de la resolución de concesión, no procede a autorizar la realización de unos gastos con cargo a las subvenciones concedidas, sino que se encuentra ante un procedimiento de convalidación de unos gastos producidos con anterioridad al inicio de la regulación jurídica, que sólo surge entre la entidad beneficiaria y el SEPE tras la notificación de la resolución de concesión de la subvención y la posterior suscripción del convenio para la ejecución del plan de formación.

Por otro lado, estos grupos formativos realizados con anterioridad a la concesión de la subvención no son objeto de un control y seguimiento por parte del SEPE, tal y como se establece en la convocatoria, ya que, en primer lugar, al no ser aún entidades beneficiarias de estas subvenciones, el SEPE no puede realizar actuaciones de control sobre ellas, al no existir una regulación jurídica entre los mismos y, además, el SEPE desconoce los cursos que se están realizando por parte de las entidades beneficiarias y, en consecuencia, no puede desarrollar las actuaciones de control en tiempo real que se analizan en el epígrafe III.2.8 de este Informe, con los riesgos que conlleva esta falta de control.

Por otra parte, el inicio de las acciones formativas por parte de las entidades beneficiarias con anterioridad a la notificación de la resolución de concesión de la subvención muestra un necesario conocimiento previo de su otorgamiento (hay que tener en cuenta que estas entidades forman parte de las CPS y, en última instancia, del Patronato de la FTFE), ya que numerosas entidades no disponen de los fondos necesarios para acometer estos planes de formación si no es mediante la subvención recibida del SEPE.

III.2.6.1.- MODALIDADES DE IMPARTICIÓN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS

Las acciones formativas del subsistema de formación profesional para el empleo, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 395/2007, están dirigidas a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales, favoreciendo la formación a lo largo de toda la vida de la población activa y conjugando las necesidades de las personas, de las empresas, de los territorios y de los sectores productivos.

La convocatoria de subvenciones del año 2010 establece que las acciones formativas *“no podrán tener una duración inferior a 6 horas ni superior a 270 horas. Estos límites se podrán excepcionar en los siguientes supuestos:*

- a) Cuando se trate de formación transversal en las áreas prioritarias relativas a tecnologías de la información y la comunicación, la prevención de riesgos laborales, la sensibilización en medio ambiente, la promoción de la igualdad y la orientación profesional, la duración mínima podrá ser de 4 horas.*
- b) Cuando la acción se destine a la obtención de una acreditación oficial, de un título propio universitario o cuando por norma o convenio sea exigida una duración mayor, podrá ser superior a 270 horas”.*

Las acciones formativas a desarrollar por cada una de las entidades beneficiarias se recogen, dentro del convenio formalizado entre el representante legal de la entidad beneficiaria y el representante legal de la Dirección General del SEPE.

La ayuda total financiable, es decir, la subvención final a conceder a la entidad beneficiaria viene determinada por el coste total de todas las acciones formativas que se compromete a desarrollar; las cuales a su vez son el resultado de las horas de impartición de la acción formativa, por el coste hora y el número de participantes.

En la convocatoria del año 2010, las modalidades de impartición de estas acciones formativas fueron las siguientes:

- a) Presencial.
- b) A distancia convencional.
- c) Teleformación.
- d) Mixta.

El módulo económico, es decir, el coste por participante y hora de formación viene determinado en función de la modalidad de impartición y el nivel de formación, de acuerdo con lo recogido en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 20
MÓDULOS ECONÓMICOS POR MODALIDAD DE IMPARTICIÓN

MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	NIVEL DE FORMACIÓN	
	BASICO	SUPERIOR
Presencial	9 euros	13 euros
A distancia convencional	5,5 euros	
Teleformación	7,5 euros	
Mixta	Se aplicarán los módulos anteriores en función de las horas de formación presencial y a distancia convencional o teleformación que tenga la acción formativa	

La modalidad a distancia convencional permaneció hasta la convocatoria del año 2011, desapareciendo en la del año 2012, motivado por las deficiencias que el SEPE y la FTFE apreciaron en este tipo de modalidad, que este Tribunal ha podido corroborar en los trabajos de fiscalización desarrollados.

Con respecto a la convocatoria de subvenciones para el año 2010, de acuerdo con la información obrante en la base de datos facilitada a este Tribunal, las acciones formativas se impartieron de acuerdo con las siguientes modalidades:

Cuadro nº 21
MODALIDADES DE IMPARTICIÓN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS

MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	Nº PLANES CON ESTA MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	Nº PLANES SIN ESTA MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	Nº DE PARTICIPANTES CERTIFICADOS	Nº DE ACCIONES	Nº DE GRUPOS
Presencial	187	113	382.498	5.231	26.899
A distancia convencional	221	79	155.973	2.761	16.004
Teleformación	230	70	156.090	3.846	14.845
Mixta	144	156	94.179	1.393	6.578
TOTAL			788.740	13.231	64.326

Como se desprende del cuadro anterior, sobre un total de 13.231 acciones formativas desarrolladas con cargo a la convocatoria del año 2010, un 39,53% fueron impartidas mediante la modalidad presencial; un 20,87% a través de a distancia convencional; un 29,07% mediante teleformación; y un 10,53% a través de modalidad mixta. Es decir, al menos un 49,94% de las acciones formativas se desarrollaron bajo una modalidad no presencial.

Asimismo, de acuerdo con la información recogida en la citada base de datos, un total de 23 planes de formación se desarrollaron, solo y exclusivamente, a través de la modalidad de teleformación; 15 planes se desarrollaron, exclusivamente, mediante la modalidad a distancia, y 18 planes se desarrollaron en su totalidad en modo presencial.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización efectuados en las entidades beneficiarias, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en un total de 455 expedientes de cursos formativos con el fin de verificar su adecuación a la normativa aplicable, desglosados por modalidades de impartición, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 22
EXPEDIENTES CURSOS FORMATIVOS ANALIZADOS

MODALIDAD DE IMPARTICIÓN	Nº CURSOS	Nº ALUMNOS PARTICIPANTES
Presencial	113	1.918
A distancia convencional	177	2.878
Teleformación	119	4.770
Mixta	46	1.550
TOTAL	455	11.116

Las incidencias específicas observadas por este Tribunal en la documentación obrante en estos expedientes se analizan en los apartados de este Informe relativos a las entidades beneficiarias objeto de fiscalización. No obstante, con carácter general este Tribunal ha observado las siguientes situaciones:

- a) Atendiendo a su modalidad de impartición, la información obrante en los expedientes, lógicamente, es muy dispar. Así:
 - Los expedientes de las acciones formativas en modalidad presencial disponen, con carácter general, de información sobre la solicitud de participación, controles de

asistencia, fichas de entrega de material, exámenes efectuados, cuestionarios de los alumnos, diplomas de aprovechamiento o certificados de realización del curso, etc.

- En los expedientes de la modalidad a distancia, con carácter general, solo figuran relaciones certificadas de entrega del material y remisión de los diplomas y, en algunos casos, cuestionarios de evaluación.
 - En los expedientes de la modalidad de teleformación figuran las relaciones certificadas de diplomas de aprovechamiento entregados así como las fichas de entrega del “password” de acceso a la plataforma informática, sin que, en consecuencia, la documentación obrante en estos expedientes, y en los de la modalidad a distancia, permita a este Tribunal verificar la realización efectiva de esta formación, al no posibilitar un seguimiento adecuado de las actuaciones desarrolladas por los alumnos y no disponer de información relativa a los cuestionarios de evaluación y exámenes realizados por éstos.
- b) Por otro lado, con respecto a los mencionados cuestionarios de evaluación de la calidad de la formación y los exámenes realizados por los alumnos, analizados por este Tribunal en relación a las entidades beneficiarias que han sido objeto de fiscalización, en determinadas ocasiones se puede cuestionar la veracidad de la información contenida en los mismos, motivado por las siguientes situaciones: se encuentran rellenos a priori (ya que el tipo de letra o la forma de identificar las respuestas son idénticas) y posteriormente son firmados por los alumnos y, en otras ocasiones, las firmas o el tipo de letra son coincidentes en cuestionarios elaborados por distintos alumnos.

Por todo ello, este Tribunal considera insuficientes las actuaciones de seguimiento y control desarrolladas en esta materia, tanto por las entidades beneficiarias como por el SEPE, provocando un riesgo de minoración en la eficacia y eficiencia de las acciones formativas desarrolladas.

III.2.6.2.- CENTROS Y ENTIDADES DE FORMACIÓN

El Real Decreto 395/2007 preceptúa, en su artículo 9.1, que podrán impartir formación profesional para el empleo:

- a) Las Administraciones Públicas competentes en materia de formación profesional para el empleo, a través de sus centros propios o mediante convenios con entidades o empresas públicas que puedan impartir la formación (Centros de Referencia Nacional, Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad pública,...).
- b) Las organizaciones empresariales y sindicales, y otras entidades beneficiarias de los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, por sí mismas o a través de los centros y entidades contemplados en los programas formativos de las citadas organizaciones o entidades beneficiarias.
- c) (...).
- d) Los Centros Integrados de Formación Profesional, de titularidad privada, y los demás centros o entidades de formación, públicos o privados, acreditados por las Administraciones competentes para impartir formación dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad.
- e) Los centros o entidades de formación que impartan formación no dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad, siempre que se hallen inscritos en el Registro que establezca la Administración competente.

En este ámbito de actuación, el SEPE, dentro del marco del Sistema Nacional de Empleo, debe mantener permanentemente actualizado un Registro estatal de centros y entidades de formación, de carácter público, donde figuren todos aquellos centros acreditados para la impartición de esta formación.

Con esta finalidad, de acuerdo con lo preceptuado en la Orden TAS/718/2008, “(...) *el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas establecerán, a través del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (...), una estructura común de datos para la acreditación y/o inscripción de los centros, así como los mecanismos de coordinación entre el citado Registro estatal y los Registros autonómicos, (...)*”.

Este Tribunal ha verificado la efectiva implantación y mantenimiento, por parte del SEPE, de este Registro estatal de centros y entidades de formación; sin embargo, dicho Registro no mantiene un histórico de estos centros, provocando que este Tribunal no haya podido verificar la acreditación actual de determinados centros que impartieron formación durante la convocatoria del año 2010, al haber cesado su actividad con posterioridad a aquélla. Los centros y entidades de formación recogidos en dicho Registro son:

- Los centros inscritos, es decir, aquellos cuya formación impartida no va dirigida a la obtención de un certificado de profesionalidad.
- Los centros acreditados, es decir, aquellos cuya formación se encuentra vinculada o tiende a la obtención de un certificado de profesionalidad, exigiéndosele a estos centros mayores requisitos para su acreditación y mayores controles para su mantenimiento.

Así, la formación impartida en los planes de formación puede ir dirigida a la obtención de certificados de profesionalidad o bien puede no estar vinculada a la obtención de estos certificados, entregándose en estos casos a cada participante que haya finalizado la acción formativa un certificado de asistencia o un diploma acreditativo de haber superado la formación con evaluación positiva.

El Real Decreto 34/2008, de 18 de enero (modificado posteriormente mediante el Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo), por el que se regulan los certificados de profesionalidad, preceptúa que “*el certificado de profesionalidad es el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la Administración laboral, que acredita la capacitación para el desarrollo de una actividad laboral con significación para el empleo y asegura la formación necesaria para su adquisición, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo regulado en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo*”. Estos certificados de profesionalidad, que son aprobados mediante Real Decreto, tienen carácter oficial, validez en todo el territorio nacional dentro del ámbito de la Administración laboral, siendo expedidos por el SEPE y los órganos competentes de las CCAA.

Por su parte, los centros que imparten este tipo de formación deben estar debidamente acreditados por la Administración laboral competente (SEPE u órgano correspondiente de las CCAA), pudiendo impartirse dicha formación bajo una modalidad presencial o mediante teleformación.

A este respecto, el mencionado Real Decreto 34/2008, en su artículo 9.2, preceptúa que “*El subsistema de formación profesional para el empleo contemplará en sus ofertas formativas, tanto de ámbito estatal como autonómico, acciones formativas dirigidas a la adquisición de la cualificación y competencias profesionales recogidas en el correspondiente certificado de profesionalidad*”.

No obstante, la información obrante en la base de datos facilitada por la FTFE, ratificada por los técnicos de dicha Fundación durante la fiscalización, no ha permitido a este Tribunal segregarse aquellas acciones formativas desarrolladas con cargo a la convocatoria del año 2010 cuya impartición se encontraba vinculada a la obtención de un certificado de profesionalidad (pese a ser la única formación que goza de un carácter oficial y que habilita para el ejercicio de una actividad profesional), de aquellas otras acciones no vinculadas a dicha obtención.

Sin embargo, de las conclusiones recogidas en el Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo, relativo al año 2010, se deduce que tan solo un 3,8% del total de las acciones desarrolladas en el marco de la iniciativa de oferta a nivel nacional (ámbito estatal y autonómico) se encontraban vinculadas a la obtención parcial o completa de certificados de profesionalidad.

En base a todo ello, este Tribunal considera insuficientes las acciones formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad dentro del ámbito estatal, atendiendo a su carácter oficial de acreditación de la cualificación profesional para el desarrollo de una actividad profesional, así como por la especial acreditación de que deben gozar los centros encargados de su impartición que, a priori, garantizan una mayor eficacia de las acciones formativas impartidas y, con ello, de los recursos públicos destinados a su financiación.

III.2.7.- Justificación de la subvención

El plazo máximo para la presentación por las entidades beneficiarias de la justificación de la realización de la actividad formativa subvencionada, así como los gastos generados por dicha actividad, se extendió hasta los tres meses siguientes a la finalización del plan de formación, es decir, hasta el 30 de junio de 2011, fecha de inicio del proceso de revisión a efectuar por la FTFE. Así, el órgano competente para la tramitación de la documentación justificativa y para su comprobación técnico-económica es la FTFE, atendiendo a la Resolución de 15 de diciembre de 2010, del SEPE, por la que se aprobó la Instrucción de seguimiento y justificación de costes prevista en el artículo 22.1 de la Resolución de 1 de febrero de 2010 del mencionado organismo.

Con carácter previo al análisis realizado durante la fiscalización es necesario manifestar que a la fecha de finalización de los trabajos (28.2.2014), un total de 22 planes de formación, relativos a la convocatoria del año 2010, cuyo importe de concesión se elevó a 68.849.269 euros, se encontraban aún pendientes de liquidación, es decir, aún no se habían analizado las alegaciones presentadas por la entidad beneficiaria o no se había procedido a dictar la resolución del procedimiento de reintegro, como se recoge en el epígrafe III.2.9 de este Informe. Por otro lado, a dicha fecha, aún no se había iniciado la revisión de la documentación técnico-económica de los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2011, cuyo plazo de presentación de la documentación justificativa finalizó el 31 de agosto de 2012⁷.

Este retraso en la revisión de la documentación por parte de la FTFE, con respecto a estas dos convocatorias de subvenciones, puede generar un riesgo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el posible reintegro derivado de estas subvenciones (cuatro años desde el momento en que venció el plazo para presentar la justificación por parte de la entidad beneficiaria, de conformidad con el artículo 39 de la LGS).

⁷ En el trámite de alegaciones, la Presidenta de la FTFE manifiesta que, en relación con el retraso en la liquidación de los expedientes de la convocatoria de 2011, la Gerencia ha aprobado un plan de Actualización que prevé su puesta al día durante el segundo semestre de 2014.

La cuenta justificativa de estos planes de formación puede presentarse, de conformidad con lo previsto en el RLGS, mediante la aportación de justificantes de gasto o bien mediante la aportación de informe de auditor. La documentación a presentar mediante la aportación de justificantes de gasto es la siguiente:

- a) Memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, integrada por la certificación de finalización del plan de formación, por cada acción formativa.
- b) Memoria económica justificativa del coste de las actividades formativas, donde se contendrá:
 - Relación clasificada de los gastos subvencionables.
 - Documentación justificativa que acredite los costes relativos a las acciones formativas subvencionadas (facturas o documentos de valor probatorio equivalente), así como la documentación acreditativa del pago.
 - Justificante de la devolución al SEPE de la cuantía de la subvención recibida no utilizada y, en su caso, de los rendimientos financieros no aplicados.
 - Relación de otros ingresos o subvenciones que hayan financiado la actividad subvencionada.
- c) Las tres ofertas solicitadas en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 31.3 de la LGS.

Cuando la cuenta justificativa se presente mediante informe de auditor, se aportará la documentación recogida anteriormente, a excepción de la relativa a la documentación justificativa que acredite los costes relativos a las acciones formativas subvencionadas. Los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal han puesto de manifiesto incidencias relevantes en aquellos planes de formación, analizados por este Tribunal, cuya justificación se realizó mediante informe de auditor, como se expone más adelante.

De acuerdo con el anexo II de la mencionada Orden TAS/718/2008, y en virtud de la nomenclatura utilizada por la FTFE para su identificación, los costes financiables a través de los planes de formación se dividen en los siguientes apartados:

1. Costes directos de la actividad formativa, donde se recogen los siguientes tipos de gastos:
 - Gastos derivados de las retribuciones de los formadores externos a la entidad beneficiaria como consecuencia de la impartición, preparación, tutorías, evaluación y elaboración de material didáctico. También se incluyen en este apartado los gastos derivados del alquiler de equipos, alquiler de aulas, seguro de los alumnos y publicidad y difusión de las acciones formativas (FD).
 - Gastos de amortización de equipos didácticos, aulas y plataformas tecnológicas (GAD).
 - Gastos de transporte, manutención y alojamiento del personal docente y de los participantes en las acciones formativas (GDD).
 - Gastos derivados de las retribuciones de los formadores internos de la entidad beneficiaria, diferenciados entre impartición, preparación, tutorías y evaluación, elaboración de material didáctico y publicidad (GPD).
2. Costes asociados de la actividad formativa, cuyo desglose es el siguiente:

- Costes de personal de apoyo externo así como otros costes facturados en concepto de alquiler de locales, material no inventariable, alquiler de equipos y publicidad y difusión (FA).
- Costes de personal de apoyo interno así como otros costes en concepto de transporte, equipos o locales (GIA).
- Otros costes como luz, agua, calefacción, mensajería, correo, limpieza, vigilancia y otros costes no recogidos anteriormente que se encuentren asociados a la ejecución del plan (DM20).

La suma de estos costes asociados en cada plan no puede superar el 20% de los costes de la actividad formativa.

3. Otros costes subvencionables donde se engloban los siguientes tipos de gastos:

- Los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (OCS), que serán subvencionados hasta un límite máximo del 5% de la subvención concedida.
- Los gastos derivados de la presentación de la cuenta justificativa mediante aportación de informe de auditor, pudiendo imputarse a este concepto un límite del 5% de la subvención concedida.

De acuerdo con la información recogida en la base de datos certificada por la FTFE a este Tribunal de Cuentas a fecha 23 de abril de 2013, los costes presentados por las diferentes entidades beneficiarias con cargo a la convocatoria del año 2010 fueron los que se recogen en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 23
COSTES FINANCIABLES. CONVOCATORIA AÑO 2010

COSTES FINANCIABLES	COSTES PRESENTADOS (En euros)	%
COSTES DIRECTOS	337.161.048	80,60
Gastos de facturación (FD)	328.067.539	78,43
Gastos de amortización (GAD)	62.973	0,02
Gastos de desplazamiento (GDD)	1.461.935	0,35
Gastos de personal propio (GPD)	7.568.601	1,80
COSTES ASOCIADOS	70.411.629	16,83
Gastos de facturación (FA)	21.556.643	5,15
Gastos internos (GIA)	42.670.039	10,20
Otros costes (DM20)	6.184.947	1,48
COSTES DE EVALUACIÓN Y CONTROL	10.029.388	2,40
COSTES INFORME AUDITOR	693.827	0,17
TOTAL	418.295.892	100,00

En este apartado es necesario recordar que el importe total de las subvenciones concedidas en la convocatoria del año 2010 para la ejecución de estos planes de formación ascendió a 412.347.245 euros.

Como se recoge en el cuadro anterior, los gastos presentados por las distintas entidades beneficiarias en los 300 planes de formación ejecutados fueron superiores al importe concedido, con el fin de obtener un remanente de gastos tras la revisión de la documentación técnico-económica realizada por la FTFE.

Presentada la justificación económica por parte de las diferentes entidades beneficiarias, la FTFE comienza el proceso de verificación de la documentación técnico-económica basado, principalmente, en dos tipos de actuaciones: la gestión de justificación de costes y la gestión de certificación.

El denominado proceso de gestión de justificación de costes tiene como finalidad validar los costes presentados por la entidad beneficiaria en la ejecución del plan de formación. Este proceso de comprobación se lleva a cabo sobre una muestra de, al menos, el 20% de los costes presentados por la entidad beneficiaria, y, en el caso, de detectarse incidencias, se amplía, quedando exentos, a priori, de esta revisión los planes formativos justificados mediante informe de auditor, cuyos costes son validados por la FTFE, salvo que se hayan detectado incidencias en otro tipo de actuaciones que conlleven la disminución de costes (v.gr.: anulación de grupos formativos).

Por su parte, el proceso de revisión de gestión de certificación tiene como finalidad validar los grupos y participantes en las acciones formativas, utilizando para ello, además de la información remitida por la entidad beneficiaria, los resultados obtenidos por el SEPE como consecuencia de las actuaciones de seguimiento “in situ” y “ex post”, así como los cruces de vida laboral de los participantes realizados con la TGSS. Este proceso permite determinar el número de participantes certificados y aceptados por la FTFE, con el fin de obtener la cuantía máxima objeto de subvención: cuantía que se compara con el importe relativo al coste total financiable, obtenido en el proceso de revisión anterior, tomándose como referencia, por cada acción realizada, la menor de estas cantidades, obteniéndose, de esta forma, la denominada “ayuda justificada”, que comprende los costes directos y los costes asociados de cada acción del plan.

La suma de la ayuda justificada de cada acción más el importe de los costes de evaluación y control y los costes derivados del informe de auditor, en su caso, configuran la “liquidación de la ayuda concedida”, que en ningún caso puede superar el total de los costes presentados por la entidad ni, en todo caso, el importe de la subvención concedida inicialmente.

En el siguiente cuadro se recoge la información general de la convocatoria de planes de formación del año 2010:

Cuadro nº 24

FASES PROCEDIMENTALES PLANES DE FORMACIÓN. CONVOCATORIA AÑO 2010

FASE DEL PROCEDIMIENTO	IMPORTE (En euros)
1. Subvención concedida por el SEPE	412.347.245
2. Costes presentados por las entidades beneficiarias	418.295.892
3. Ayuda liquidada por la FTFE	400.969.642
4. Reintegro en concepto de principal (1-3)	11.377.603
5. Reintegro en concepto de intereses de demora y rendimientos financieros	637.541
6. Importe ingresado a fecha 28.2.2014	7.539.276
7. Importe pendiente de ingresar (4+5-6)	4.475.868

Tras la revisión de la documentación justificativa, y realizados los ajustes por la FTFE, el importe final validado ascendió a 400.969.642 euros, lo cual supone una disminución del 2,76% sobre el importe inicialmente concedido.

Según se recoge en el cuadro nº 23, atendiendo a los costes presentados por las entidades beneficiarias, tal y como ha comprobado este Tribunal, en ningún caso se superaron los porcentajes máximos establecidos, en la convocatoria de subvenciones del año 2010, en cada uno de los tipos de gastos justificables. Así:

- Los costes directos supusieron el 80,60% del total de costes justificables, destacando los denominados gastos de facturación (FD), con un 78,43% del total, seguidos de los denominados gastos de personal propio (GPD) con un 1,80%.
- En los costes asociados destacan los gastos internos (GIA), que representan el 10,20%, y, a pesar de su escaso porcentaje de representación, también es necesario señalar el apartado relativo a "Otros costes (DM20)", dada la especificidad en su forma de justificación, como se expone a continuación.

Con independencia de las incidencias específicas observadas por este Tribunal en la justificación de los costes financiados en los planes de formación ejecutados por las entidades beneficiarias objeto de fiscalización, las cuales se recogen en el Apartado VI de este Informe, se han observado las siguientes incidencias de carácter general:

1. Los costes imputados a los planes de formación en concepto de gastos de personal interno de las entidades beneficiarias (GPD y GIA) no se encontraban debidamente soportados mediante un sistema de control horario ni un adecuado control de las actividades desarrolladas por cada trabajador (partes de control interno), que permitiera su posterior verificación por los órganos competentes, motivo por el cual este Tribunal no ha podido comprobar la realidad del coste imputado por este concepto con cargo a los planes de formación, así como la existencia o no de financiación indebida de estos gastos, debido a la imposibilidad de verificar las horas efectivas de trabajo imputadas a los planes de formación.
2. Tal y como se ha expuesto en el epígrafe III.2.3 de este Informe, este Tribunal ha verificado una excesiva subcontratación de la actividad subvencionada en la convocatoria del año 2010 difícilmente justificable en numerosas ocasiones, teniendo en cuenta que fueron la idoneidad y capacidad de las entidades beneficiarias los motivos de su valoración y posterior concesión, provocando "de facto" una concesión directa de un porcentaje de ejecución de la subvención

(en numerosas ocasiones la totalidad de la misma) a favor de empresas que, a lo largo de las diferentes convocatorias, vienen prestando sus servicios a las entidades beneficiarias de estas subvenciones.

3. Este Tribunal también ha constatado una elevada ausencia de solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores en los supuestos establecidos en el artículo 31.3 de la LGS, motivada, principalmente, por la aplicación de la excepción recogida, en el ámbito de la formación profesional, en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, generando, de nuevo, una concesión directa a favor de las empresas elegidas para la prestación de los servicios que podría vulnerar los principios de transparencia, objetividad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, promulgados en el artículo 8.3 de la LGS.
4. De acuerdo con lo dispuesto en la Instrucción de seguimiento y justificación de costes aprobada mediante resolución del SEPE, de 15 de diciembre de 2010, se admite la justificación de costes mediante notas de cargo que *“deberán ser emitidas a cada entidad beneficiaria, corresponder a costes reales de la entidad emisora y acompañarse con los documentos justificativos que soportan el gasto y/o sus imputaciones”*. Sin embargo, en la fiscalización de determinadas entidades beneficiarias se ha verificado, tal y como se recoge en los apartados específicos de este Informe, el incumplimiento de lo dispuesto anteriormente, generando un riesgo de inclusión de gastos de difícil justificación imputables a estas subvenciones.
5. A tenor de lo dispuesto en la precitada Instrucción, el soporte justificativo de los denominados “Otros costes asociados y gastos financieros (DM20)”, cuyo importe de costes presentados se elevó a 6.184.947 euros, *“consistirá en la presentación de una certificación de los costes incurridos por parte de cada entidad beneficiaria, con la firma original del representante legal de la misma y acompañado del estado del cálculo correspondiente a cada uno de los conceptos de coste imputado. Los soportes justificativos originales y los justificantes de pago de los mismos deberán conservarse por la entidad beneficiaria para cualquier comprobación que la FTFE estime oportuna”*. Sobre este aspecto hay que indicar que en los trabajos de fiscalización se ha observado que, con carácter general, la FTFE no solicita la documentación justificativa de los gastos recogidos en este apartado, provocando, de nuevo, un riesgo de inclusión de gastos de difícil justificación como imputables a estas subvenciones.
6. Los costes derivados de la justificación de la subvención mediante la aportación de informe de auditor, de conformidad con lo preceptuado en el RLGS y en la propia convocatoria de subvenciones, ascendieron a 693.827 euros, es decir, un 0,17% de los costes presentados. En la convocatoria del año 2010 un total de 30 planes de formación fueron justificados mediante la aportación del mencionado informe de auditor.

Mediante Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, se aprobó la norma de actuación de los auditores en la realización de los trabajos de revisión de las cuentas justificativas de subvenciones, en el ámbito del sector público estatal, donde se recogen, entre otras cuestiones, los principios que rigen la actuación del auditor, procedimientos de aplicación, el contrato a celebrar con la entidad beneficiaria de la subvención y el informe a emitir como resultado del trabajo desarrollado.

Las actuaciones del Tribunal desarrolladas en las entidades beneficiarias objeto de fiscalización, cuyos planes de formación fueron justificados mediante esta modalidad, permiten cuestionar la rigurosidad de los trabajos realizados por las empresas auditoras contratadas por estas entidades beneficiarias, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Ninguno de los informes emitidos por estas empresas auditoras reúne los requisitos y extremos requeridos por el artículo 7 de la citada Orden EHA/1434/2007, limitándose a cumplimentar un modelo normalizado por la FTFE donde se recoge el importe de los costes imputados, los costes revisados por el equipo auditor y los costes justificados admitidos (Planes de Formación F20100220; F20100217 y F20100024 correspondientes a las entidades beneficiarias objeto de fiscalización).
- En algunos casos (Planes de Formación F20100217 y F20100220), no se ha suscrito el preceptivo contrato entre la empresa auditora y la entidad beneficiaria de la subvención, según exige el artículo 4 de la precitada Orden, limitándose a remitir una nota de encargo la empresa auditora a la entidad beneficiaria donde no se recogen todos los extremos requeridos en la citada Orden.
- En el Plan de Formación F20100024, el denominado “Informe de revisión limitada sobre la aplicación de la subvención”, emitido por la empresa auditora, se elaboró para la justificación de una subvención otorgada por otro organismo distinto al SEPE, habiendo emitido una adenda al mencionado informe, a requerimiento de este Tribunal, donde se manifiesta que dicho informe se emitió *“exclusivamente para acreditar la aplicación de la subvención (...), ante el Servicio Público de Empleo Estatal y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo”*.
- En los planes de formación F20100217 y F20100220, el informe emitido por la empresa auditora no muestra disconformidad alguna con la justificación de las subvenciones presentada. Sin embargo, uno de los requisitos a verificar exigidos en la mencionada Orden EHA/1434/2007 es la comprobación del cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la LGS (solicitud de tres ofertas de distintos proveedores), habiendo verificado posteriormente este Tribunal el incumplimiento de este requisito en los mencionados planes de formación.

De acuerdo con lo dispuesto en la precitada Orden EHA/1434/2007, los trabajos de revisión desarrollados por la empresa auditora no tienen la naturaleza de auditoría de cuentas, no encontrándose, en consecuencia, sometidos a la Ley 19/1988, de Auditoría de Cuentas, y, como ha puesto de manifiesto el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas al SEPE a requerimiento de éste, *“la competencia de seguimiento y control de subvenciones y ayudas públicas establecidas en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, está atribuida a la Intervención General de la Administración del Estado”*. Por ello, con fecha 7 de enero de 2014, el SEPE ha comunicado a la IGAE las incidencias observadas por este organismo autónomo en relación con los informes de auditoría emitidos por determinadas empresas solicitándole información sobre las medidas procedentes a adoptar. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (28 de febrero de 2014) dichas medidas no habían sido comunicadas al SEPE por parte de la IGAE.

Por otro lado, este Tribunal ha verificado que los informes de auditoría relativos a los 30 planes de formación que optaron por esta modalidad de justificación fueron emitidos por un número muy reducido de empresas (tan solo 16), lo que ha provocado una acumulación de empresas auditoras en el desarrollo de esta actividad de control de la justificación de las subvenciones. Además, ha variado, de forma significativa, el coste de estos informes, ya que oscilan entre un 0,07% y un 4,99% del importe de la subvención concedida (la cuantía máxima a financiar, de acuerdo con la convocatoria, fue de un 5% del importe de concesión).

Este Tribunal considera que, en función de las incidencias puestas de manifiesto anteriormente, la presentación de la cuenta justificativa de la subvención mediante la aportación de un informe de auditor, si bien está prevista legalmente, puede ocasionar un riesgo en el control y

justificación de estas subvenciones, que se ve incrementado teniendo en cuenta que las empresas auditoras desarrollan sus trabajos para las mismas entidades beneficiarias a lo largo de las distintas convocatorias de subvenciones y, además, los trabajos de revisión efectuados por la FTFE sobre estos planes son más limitados que los desarrollados en el resto, ya que, salvo que se hayan detectado incidencias derivadas de actuaciones de seguimiento y control de la ejecución de estos planes, los costes presentados son aceptados por la FTFE⁸.

III.2.8.- Evaluación y control de la formación

La Orden TAS/718/2008, en su artículo 33.5 preceptúa que *“Las entidades responsables de ejecutar los planes de formación (...) deberán realizar una evaluación y control de la calidad de la formación que ejecuten. Las convocatorias determinarán los criterios e indicadores básicos de dicha evaluación así como la parte de la subvención destinada a esta finalidad y el tamaño de la muestra representativa a evaluar con los grupos de formación que se impartan”*. Así, las actuaciones se pueden desglosar en dos apartados:

1. Actuaciones de evaluación y control de la calidad de la formación impartida, desarrolladas por las entidades beneficiarias de los planes de formación.
2. Actuaciones de seguimiento, control y evaluación de la calidad realizadas por el SEPE.

Asimismo, dentro de este apartado del presente Informe se analizan las actuaciones de colaboración con las CCAA, así como la información remitida a la IGAE por el SEPE en cumplimiento de lo dispuesto en la LGS.

III.2.8.1.- ACTUACIONES DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA CALIDAD DE LA FORMACION IMPARTIDA DESARROLLADAS POR LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS DE LOS PLANES DE FORMACIÓN

De acuerdo con la convocatoria del año 2010, las entidades beneficiarias de los planes de formación debían ejecutar actuaciones de evaluación y control al menos sobre un 5% de los grupos de formación impartidos, pudiendo destinar a éstas hasta un 5% del importe de la subvención concedida. Estas actividades podían incluir actividades de control (verificación en tiempo real del correcto desarrollo de la formación, comprobación de las obligaciones recogidas en el convenio, etc.), o de evaluación que considerasen adecuadas para asegurar la eficacia, eficiencia y calidad de los planes de formación; debiendo presentar las entidades beneficiarias, como resultado final de estas actuaciones, junto con la documentación justificativa de la subvención, una memoria de evaluación y control, pudiendo incluir las conclusiones y recomendaciones obtenidas con estas actuaciones.

Los trabajos desarrollados por este Tribunal en las entidades beneficiarias fiscalizadas han permitido verificar que las actuaciones desarrolladas por éstas, con carácter general, se han limitado a la realización de un análisis de las respuestas reflejadas por los alumnos en los cuestionarios de evaluación de la calidad de la formación que están obligados a facilitarles, emitiendo una memoria final sobre los resultados extraídos de los mismos (aulas, profesorado, material didáctico, horario, etc.). Por otra parte, no se ha efectuado un auténtico análisis del impacto de la eficacia y eficiencia de la calidad impartida, cuya competencia se encuentra

⁸ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que, dados los resultados observados por el Tribunal de Cuentas y sus conclusiones, a partir de las convocatorias que se aprueben desde el año 2014 no se permitirá la utilización de esta posibilidad de justificación.

reconocida al SEPE y a los órganos competentes de las CCAA, y sin que de los informes presentados a este Tribunal se pueda deducir que se realice un control de la realización efectiva de la acción formativa.

Este Tribunal considera insuficientes las actuaciones de evaluación y control de la calidad de las actividades formativas impartidas desarrolladas por las entidades beneficiarias de las subvenciones, tendentes a garantizar la efectiva realización de las acciones formativas así como la eficacia de las mismas, dentro del marco de la productividad y competitividad de las empresas y la promoción profesional y mantenimiento en el empleo de los trabajadores.

III.2.8.2.- ACTUACIONES DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN DE LA CALIDAD REALIZADAS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

En cumplimiento de las competencias recogidas en el Real Decreto 395/2007 y la Orden TAS/718/2008, se pueden distinguir dos tipos de actuaciones a realizar por el SEPE:

- Plan de seguimiento y control de la formación de oferta.
- Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo.

III.2.8.2.1.- Plan de seguimiento y control de la formación de oferta

El Plan de seguimiento y control de la formación de oferta, elaborado anualmente, tiene como finalidad comprobar si los fondos públicos destinados a aquella se utilizan adecuadamente y se gestionan de forma eficaz para el logro de los objetivos previstos, mediante actuaciones desarrolladas “in situ” y “ex post” que deben cubrir, al menos, el 5% de los recursos públicos destinados a cada modalidad de formación de oferta. Estas actuaciones son desarrolladas por el SEPE si bien, de conformidad con la normativa aplicable, se llevan a cabo con la colaboración y el apoyo de la FTFE.

Las actuaciones “in situ” tienen como finalidad verificar, en tiempo real, la efectiva realización de la acción formativa mediante visitas a los centros o entidades donde se está impartiendo, comprobando los requisitos de la misma (aula, profesorado, material didáctico, etc.). En el caso de la formación a distancia o teleformación, las entidades beneficiarias deben facilitar la información y los instrumentos técnicos necesarios para el ejercicio de esta función de control.

En el Plan de seguimiento y control de la formación de oferta relativo a la convocatoria del año 2010 se recogió una previsión inicial de 2.880 visitas a grupos en tiempo real, cubriendo de esta forma el 90% de los objetivos legales establecidos, mientras el 10% restante se realizaría mediante actuaciones de seguimiento “ex post”.

Estas actuaciones de seguimiento y control, llevadas a cabo por las Direcciones Provinciales del SEPE y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se realizan tras la resolución de concesión de estas subvenciones que, tal y como se ha indicado anteriormente, en la convocatoria del año 2010 se efectuaron a partir del mes de julio, quedando, en consecuencia, exentas de este tipo de actuaciones “en tiempo real” todas aquellas acciones formativas iniciadas desde el 1 de enero de 2010 hasta la fecha de la citada resolución de concesión.

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, las actuaciones de seguimiento en tiempo real para la convocatoria del año 2010 se iniciaron en el mes de septiembre de dicho año y continuaron hasta el 31 de marzo de 2011. Al respecto hay que indicar, tal y como se recoge en el

epígrafe III.2.6 de este Informe, que un total de 24.644 grupos formativos (38,31% del total) se iniciaron con anterioridad a la fecha de resolución de concesión de la subvención y, por tanto, no fueron objeto de controles “en tiempo real” por parte del SEPE, ya que, tal y como se ha expuesto en el precitado epígrafe, las entidades solicitantes de estas subvenciones aún no tienen el carácter de beneficiarias de subvenciones y, en consecuencia, el SEPE no puede realizar actuaciones de control sobre ellas al no existir una regulación jurídica entre los mismos y, además, este organismo autónomo desconoce los cursos que se están realizando por parte de estas entidades.

Por su parte, las actuaciones “ex post” tienen como finalidad verificar la realidad de la impartición de la formación una vez finalizada la acción formativa, así como comprobar los gastos ocasionados con motivo de la misma (número real de alumnos, entrega del diploma o certificado de formación, documentación de los gastos, etc.), su contabilización y pago material, complementando este tipo de actuaciones el seguimiento “in situ”, hasta alcanzar la mencionada revisión mínima del 5% de los recursos públicos destinados a esta iniciativa de formación.

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, las actuaciones de seguimiento y control en tiempo real realizadas en esta convocatoria se elevaron a 3.634 grupos visitados (126% sobre el total previsto inicialmente en el plan), representando a su vez un 5,65% sobre el total de grupos formativos certificados por la FTFE, los cuales ascendieron a 64.326 grupos.

Como consecuencia de las actuaciones de seguimiento en tiempo real desarrolladas se observaron incidencias en un 65,8% de los grupos objeto de seguimiento, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 25
ACTUACIONES SEGUIMIENTO EN TIEMPO REAL

MODALIDAD DE FORMACIÓN	SIN INCIDENCIAS	SIN SEGUIMIENTO	CON INCIDENCIAS	TOTAL	VISITAS POR MODALIDAD
Presencial	355	99	1.424	1.878	51,7
Distancia	405	16	363	784	21,6
Teleformación	226	6	329	561	15,4
Mixta	116	19	276	411	11,3
TOTAL	1.102	140	2.392	3.634	100,0%
PORCENTAJE	30,3%	3,9%	65,8%	100,0%	

De acuerdo con lo recogido en el cuadro anterior, en un total de 140 cursos no pudieron realizarse las actividades de seguimiento programadas, por diferentes causas.

El mayor volumen de incidencias (59,5%) se concentra en los cursos impartidos bajo la modalidad presencial, si bien aquellas se deben a la falta de asistencia de los participantes; sin embargo, dichas faltas no superaron el límite del 25% requerido para proceder a minorar el importe a abonar por dicho curso formativo.

Por su parte, la modalidad de formación a distancia presentó un nivel de incidencias del 15,17%, mientras la modalidad de teleformación alcanzó un 13,75%.

Sin embargo, de acuerdo con la información facilitada por el SEPE, en la convocatoria del año 2010 no fueron realizadas actuaciones de seguimiento “ex post”, a excepción de las desarrolladas por la

FTE con el fin de determinar la liquidación de la ayuda concedida en cada plan de formación. En consecuencia, estas actuaciones de seguimiento y control se muestran claramente insuficientes, en primer lugar, por el escaso porcentaje de los grupos formativos objeto de control y, en segundo lugar, por el elevado porcentaje de incidencias obtenidas en estas actuaciones, las cuales se elevaron a un 65,8% de los grupos analizados en la convocatoria del año 2010.

III.2.8.2.2.- Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo

En materia de evaluación de la calidad formativa impartida, el Real Decreto 395/2007 establece, en su artículo 37.2, que *“El Servicio Público de Empleo Estatal, con los órganos o entidades correspondientes de las Comunidades Autónomas, elaborará un plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo que pueda servir para introducir mejoras en su funcionamiento”*. Entre los fines de la formación profesional recogidos en el mencionado Real Decreto figuran los de *“contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas”* y *“mejorar la empleabilidad de los trabajadores”*.

En el mismo sentido se manifiesta la Orden TAS/718/2008, al preceptuar, en su artículo 33.2, que *“El Servicio Público de Empleo Estatal, con el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas evaluarán, en sus respectivos ámbitos de gestión, entre otros aspectos, el impacto de la formación realizada en el acceso y mantenimiento del empleo, así como en la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, la eficacia del sistema en cuanto al alcance de la formación y la adecuación de las acciones y necesidades del mercado laboral y de las empresas, así como la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados”*.

Así, en relación con el plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo es necesario manifestar, en primer lugar, que la obligatoriedad de su elaboración se encontraba ya regulada en el Real Decreto 395/2007 y, sin embargo, el primer plan de esta naturaleza (único aprobado a 28 de febrero de 2014, fecha de finalización de los trabajos realizados por este Tribunal) fue elaborado para la convocatoria de subvenciones del año 2010, no habiéndose realizado, en consecuencia, esta evaluación con respecto a las convocatorias anteriores (2008 y 2009). En relación con el plan elaborado para la convocatoria del año 2010 los indicadores recogidos para su evaluación fueron los siguientes:

- Los indicadores correspondientes al criterio de calidad fueron la calidad según las valoraciones de los alumnos y la calidad vinculada a la formación acreditable.
- Entre los indicadores correspondientes al criterio de realización se encontraban los alumnos formados en determinados programas y el volumen de participantes en acciones formativas.
- Los indicadores correspondientes al criterio de eficacia recogen, entre otros, el grado de ejecución financiera, la duración media de la formación impartida y la distribución porcentual por modalidad de impartición de la formación, la tasa de abandono y la tasa de cobertura de trabajadores desempleados.
- Los indicadores correspondientes al criterio de eficiencia reflejan el coste medio por alumno finalizado y hora de formación; el coste medio por alumno finalizado con evaluación positiva y hora de formación y el coste medio por participante y hora de formación.
- Como indicadores correspondientes al criterio de impacto se recogieron, entre otros, la tasa de mantenimiento en el empleo; la tasa de inserción laboral por cuenta ajena y el porcentaje de alumnos participantes en formación acreditable.

Respecto a los indicadores del criterio de eficacia, el “Resumen ejecutivo” del Informe elaborado para el citado Plan recoge textualmente lo siguiente: *“Es difícil afirmar si el Subsistema de Formación para el Empleo es más o menos eficaz, ya que –al menos desde el punto de vista del Plan de Evaluación-, no existían objetivos explícitos con los que se pudieran comparar los resultados obtenidos en los indicadores incluidos en el criterio de eficacia”*. En el mencionado Resumen ejecutivo se señala que *“con el fin de que este análisis de eficacia sea más relevante en años sucesivos, sería necesario formular objetivos y prioridades anuales, con los que fuese posible comparar los resultados que se obtienen. La inexistencia de objetivos explícitos impide la formulación de conclusiones en términos de eficacia”*.

Con respecto a los indicadores correspondientes al criterio de impacto, el mencionado Resumen ejecutivo incluye las siguientes conclusiones principales:

- a) En relación con el indicador relativo a la tasa de mantenimiento en el empleo se señala que *“tampoco ha sido posible ofrecer información sobre este indicador de impacto, ya que la información de base necesaria para su cálculo no se encontraba disponible”*.
- b) Con respecto a la tasa de inserción laboral en cuenta ajena se recoge que *“la inserción laboral es, seguramente el principal objetivo de las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados y éste es el aspecto que pretende conocer este indicador. La proporción de alumnos desempleados que obtuvieron un empleo a la finalización de su proceso de formación es moderadamente alta (46%)”*.

“La vinculación de la acción formativa a un certificado de profesionalidad parece tener cierta incidencia sobre la tasa de inserción, si bien no tanta como la que, al menos desde un punto de vista teórico, cabría esperar”.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que el Plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo relativo al año 2010, así como diferentes estudios elaborados por otras empresas privadas financiados con cargo a los fondos del SEPE, no analizan en profundidad el impacto, eficacia y eficiencia de la formación profesional para el empleo, pudiendo considerarse más una presentación de resultados que una verdadera evaluación de la calidad, basándose principalmente en el análisis de la información contenida en los cuestionarios de satisfacción elaborados por los alumnos a las preguntas requeridas, encaminadas hacia la valoración de la calidad de la acción formativa, formadores, material entregado, aulas, etc., pero no hacia un verdadero análisis del impacto que estas acciones formativas conllevan en la mejora de la productividad de las empresas y la empleabilidad de los trabajadores, no dándose cumplimiento, en consecuencia, a los fines establecidos en el mencionado Real Decreto 395/2007.

A la fecha de finalización de los trabajos del Tribunal (28.02.2014) el Plan de evaluación relativo al año 2011 se encontraba aún pendiente de presentación y emisión de informe por parte de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, exigido en el artículo 37 del Real Decreto 395/2007.

Dada esta situación, con el fin de verificar el impacto de las acciones formativas desarrolladas en la convocatoria del año 2010 en el mantenimiento y mejora de la empleabilidad de los trabajadores, dentro de las verificaciones realizadas por el Tribunal se solicitó a la TGSS los informes de vida laboral (desde el 1.1.2010 hasta el 13.01.2014), correspondientes a un total de 5.000 participantes en los cursos de formación de esta convocatoria, los cuales habían participado en un total de 14.107 grupos formativos.

En este apartado es necesario poner de manifiesto, previamente, que el análisis de este Tribunal no ha podido efectuarse mediante cruces informáticos, sino a través del examen individualizado de todos los informes de vida laboral remitidos, debido al formato de remisión de esta información (.doc). A pesar de lo anterior, este Tribunal ha analizado dichos informes de vida laboral con la finalidad de verificar el grado de eficacia de estas acciones formativas, entendiendo como tal una mejora en la empleabilidad de los trabajadores participantes (basada en el incremento en su grupo de cotización) o bien en el acceso al mercado laboral de aquellos que se encontraban desempleados. Los resultados obtenidos por este Tribunal han sido los siguientes:

- El 46,71% de este colectivo no ha mejorado sus condiciones laborales, considerando como mejora de estas condiciones el mantenimiento, al final del periodo analizado, del mismo grupo de cotización que al inicio del mismo, a pesar de las numerosas acciones formativas desarrolladas.
- Un 25,07% de este colectivo vio reducido su grupo de cotización a lo largo del periodo objeto de análisis.
- Sólo un 15,74% de este colectivo mejoró sus condiciones laborales, al haber visto incrementado el grupo de cotización de pertenencia en el periodo objeto de análisis.
- Con respecto a un 12,48% del colectivo seleccionado, este Tribunal no ha podido verificar la eficacia de las acciones formativas desarrolladas por los mismos, ya que pertenecían a regímenes distintos al régimen general o bien no habían tenido actividad laboral a lo largo de todo el periodo.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, tan solo un 15,74% del colectivo de participantes en las acciones formativas de la convocatoria del año 2010, analizados por este Tribunal, vieron mejoradas sus condiciones laborales, lo cual denota un escaso porcentaje de impacto de la eficacia de dichas acciones formativas en la consecución de uno de sus objetivos cual es la promoción profesional de los trabajadores.

III.2.8.3.- COLABORACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Dentro del ámbito de la colaboración entre el SEPE y los órganos competentes en materia de formación profesional de las CCAA, el Real Decreto 395/2007 preceptúa, en su artículo 37.2, que *“El Servicio Público de Empleo Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas llevarán a cabo su colaboración, coordinación y cooperación en materia de formación profesional para el empleo a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (...)”*, regulando, en su artículo 39, el intercambio de información entre ambas Administraciones a efectos de elaborar estadísticas globales en el conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo.

Por su parte, la Disposición adicional séptima de la citada Orden TAS/718/2008 manifiesta que *“(…), los convenios suscritos para la ejecución de los planes de formación (...) tanto estatales como autonómicos, se inscribirán en un registro que, a tal efecto, creará el Servicio Público de Empleo Estatal con el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo”*, registro que, de acuerdo con la información facilitada por el SEPE, no ha sido creado a fecha actual.

Por otro lado, dentro de los instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, la Ley de Empleo creó el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, configurado en el Real Decreto 1722/2007, de 21 de diciembre, que desarrolló la mencionada Ley, *“como un instrumento técnico de coordinación del Sistema Nacional de Empleo que tiene como finalidad el establecimiento de protocolos para el registro de datos comunes y la integración de la información*

relativa a la gestión de las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo que llevan a cabo los Servicios Públicos de Empleo”, concibiéndose, en definitiva, como un sistema que debe sistematizar el conjunto de información del Sistema Nacional de Empleo y convertirse en una herramienta para la toma de decisiones.

Sin embargo, este Sistema de Información, según la información facilitada por los responsables del SEPE, no cuenta con un módulo dedicado al subsistema de formación profesional, que permita efectuar un control exhaustivo de todos los elementos que componen el subsistema de formación profesional para el empleo a nivel nacional, limitándose, en consecuencia, el intercambio de información, existente actualmente, entre el SEPE y las CCAA.

Este Tribunal de Cuentas considera que esta falta de intercambio de información entre el SEPE y los órganos competentes de las CCAA puede provocar una duplicidad y concurrencia de las actuaciones realizadas en materia de formación de oferta, en el ámbito estatal y autonómico, afectando al cumplimiento del principio de eficiencia de gestión de los recursos públicos.

III.2.8.4.- INFORMACIÓN A SUMINISTRAR A LA BASE DE DATOS NACIONAL DE SUBVENCIONES

De acuerdo con la LGS, las Administraciones públicas deben facilitar a la IGAE, a efectos meramente estadísticos e informativos, la información sobre las subvenciones gestionadas por ellas, con el objeto de formar una Base de Datos Nacional de Subvenciones y mejorar la eficacia, así como controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones, facilitando la planificación, seguimiento y actuaciones de control.

Con esta finalidad, este Tribunal solicitó a la IGAE las subvenciones públicas concedidas desde el 1 de enero de 2009 (y, en su caso, comunicadas a la Base de Datos Nacional de Subvenciones) a las entidades beneficiarias de las subvenciones públicas concedidas con cargo a la convocatoria del año 2010. Analizada la información facilitada por la IGAE se ha verificado que todas las subvenciones públicas concedidas con cargo a esta convocatoria fueron comunicadas por el SEPE a la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

III.2.9.- Liquidación de la subvención

III.2.9.1.- RENDIMIENTOS FINANCIEROS

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 19.5 de la LGS, *“Los rendimientos financieros que se generen con los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención”*. Por su parte, la Instrucción de seguimiento y justificación de costes, aprobada por el SEPE mediante Resolución de 15 de diciembre de 2010, establece que *“(…) se deberá indicar el importe correspondiente a los rendimientos financieros generados por los fondos librados, así como la indicación de si estos rendimientos se aplican a la formación de más participantes por encima de los reformulados”*, procediendo, en caso contrario, a su reintegro.

Estos rendimientos financieros son comunicados por las entidades beneficiarias a la FTFE como parte de la documentación justificativa aportada, dándose por válidos los importes comunicados, en su caso, sin ninguna acreditación adicional expedida por las entidades bancarias donde los beneficiarios de las subvenciones tienen depositados estos fondos públicos, certificando el importe de los rendimientos generados o, en su caso, la inexistencia de los mismos.

De acuerdo con la información obrante en la base de datos facilitada por la FTFE, así como de la información facilitada por el SEPE en relación con el procedimiento de reintegro de los planes de formación, los rendimientos financieros generados por estas subvenciones en la convocatoria del año 2010 fueron los siguientes:

Cuadro nº 26
RENDIMIENTOS FINANCIEROS CONVOCATORIA 2010

Nº DE PLANES DE FORMACIÓN APROBADOS	Nº DE PLANES DE FORMACIÓN QUE DECLARARON RENDIMIENTOS FINANCIEROS	RENDIMIENTOS FINANCIEROS DECLARADOS POR LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS (En euros)
300	134	197.390

Como se recoge en el cuadro anterior, en la convocatoria del año 2010, sobre un total de 300 planes de formación aprobados, con un importe total de concesión de 412.347.245 euros, tan solo los beneficiarios de 134 de estos planes (44,67%) declararon la obtención de rendimientos financieros por un importe total de 197.390 euros, no habiendo declarado, en consecuencia, la mayoría de los beneficiarios (55,33%) obtención de rendimientos financieros derivados de los fondos recibidos.

Por su parte, el importe declarado en concepto de rendimientos financieros (197.390 euros) representa, tan sólo, un 0,08% sobre la cuantía de la subvención concedida a aquellos planes de formación que declararon la obtención de rendimientos financieros, la cual se elevó a un total de 254.884.901 euros, importe que denota una falta de diligencia por parte de las entidades beneficiarias en la gestión de los recursos públicos al no demandar a las instituciones financieras la remuneración de las cuentas bancarias donde se encuentran depositados los importes percibidos por estas subvenciones, máxime teniendo en cuenta que el periodo medio entre la percepción de la subvención y su justificación se eleva a diez meses.

Es necesario también poner de manifiesto que en 71 de los planes de formación anteriores, el importe declarado en concepto de rendimientos financieros no superó la cifra de cien euros, siendo en 24 de ellos el importe declarado de tan solo un céntimo de euro (doce de estos planes de formación corresponden a una misma entidad beneficiaria). El importe de estos rendimientos financieros aplicado a la formación de participantes fue de 154.903 euros (78,48% del total de rendimientos declarados), siendo ingresada la diferencia (42.487 euros) en la cuenta del SEPE en el Banco de España.

En consecuencia, este Tribunal considera muy escasa la obtención de rendimientos financieros acaecida en la convocatoria del año 2010, ya que tan sólo el 44,67% de las entidades beneficiarias de los planes de formación obtuvieron, o declararon la obtención de dichos rendimientos financieros, permaneciendo ociosos los recursos públicos percibidos por el resto de entidades beneficiarias, lo cual resulta contrario al principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la LGS, provocando un menoscabo en los caudales públicos.

A pesar de esta situación, ni la FTFE ni el SEPE, en la convocatoria de subvenciones, exigieron a los representantes legales de las entidades beneficiarias certificación relativa a los motivos que impidieron la obtención de rendimientos financieros, así como tampoco la necesidad de acreditar esta falta de percepción mediante una certificación emitida por la entidad financiera donde se

encuentran depositados dichos fondos, situación que este Tribunal considera debe solventarse en futuras convocatorias de estas subvenciones⁹.

III.2.9.2.- PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO

La convocatoria de subvenciones para el año 2010 establece, en su artículo 23, que el incumplimiento de los requisitos establecidos en la citada convocatoria así como en las demás normas aplicables así como las condiciones establecidas en la resolución de concesión y en el correspondiente convenio, dará lugar, previo el oportuno procedimiento de reintegro, a la obligación de devolver total o parcialmente la subvención percibida y los intereses de demora correspondientes, teniendo estas cantidades a reintegrar la consideración de ingresos de derecho público. El procedimiento de reintegro se regula en la Resolución de 12 de abril de 2004, del SEPE, sobre el procedimiento de reintegro de subvenciones concedidas por el organismo y las actuaciones administrativas derivadas de la recaudación en periodo voluntario de los ingresos de derecho público de naturaleza no tributaria derivados de los ingresos.

Las resoluciones de concesión de las subvenciones para la convocatoria del ejercicio 2010 fueron dictadas, con carácter general, a lo largo del mes de julio de 2010, formalizándose posteriormente los convenios para la ejecución de los planes de formación durante el mes de agosto de 2010.

Los planes de formación, como se ha expuesto anteriormente, podían desarrollarse hasta el mes de marzo de 2011, presentando posteriormente su justificación como plazo máximo hasta el 30 de junio de 2011.

Presentados estos planes, y revisada la documentación técnico-económica justificativa de los mismos por parte de la FTFE, la Dirección General del SEPE emite la resolución sobre el procedimiento de reintegro de las subvenciones concedidas, acordando la liquidación del expediente y declarando la obligación de la entidad beneficiaria de reintegrar la cuantía solicitada, en concepto de principal e intereses de demora, para su ingreso en la cuenta del Banco de España, pudiendo interponer el beneficiario recurso de alzada ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En este sentido, la LGS y la resolución de la convocatoria expresan que *“No podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario no se halle al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social o sea deudor por resolución de procedencia de reintegro”*. De la misma forma, la Orden TAS/718/2008, en su artículo 4.c), recoge como obligaciones del beneficiario la de *“Haber realizado o, en su caso, garantizado las devoluciones de cantidades concedidas y pagadas en convocatorias anteriores y cuya devolución le haya sido exigida mediante reclamación previa a la vía ejecutiva o mediante resolución de procedencia de reintegro, salvo que se hubiera producido la suspensión del acto”*. Asimismo, el artículo 14 de dicha Orden señala que *“No podrá realizarse el pago de la subvención cuando la entidad sea deudora por resolución firme de procedencia de reintegro”*. Por este motivo, las diferentes entidades beneficiarias deben ingresar la cantidad requerida en la resolución de procedimiento de reintegro, antes de presentar alegaciones a la misma, con el fin de no ser consideradas deudoras por procedimiento de reintegro y tener, de esta forma, acceso a las subvenciones de ejercicios posteriores.

⁹ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que en las convocatorias que se aprueben en el año 2014 está previsto incluir entre la documentación justificativa a presentar, la acreditación de la entidad bancaria sobre los rendimientos financieros obtenidos por el beneficiario en relación con el importe de la subvención abonada.

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, a 28.2.2014, la ejecución de los 300 planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010 se encontraba en la situación recogida en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 27
SITUACIÓN DE LOS PLANES DE FORMACIÓN. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

SITUACIÓN DEL PLAN DE FORMACIÓN	NÚMERO DE PLANES	IMPORTE SUBVENCIÓN CONCEDIDA	IMPORTE LIQUIDADO	% IMPORTE LIQUIDADO/CONCEDIDO
Planes formativos liquidados por el mismo importe de la subvención concedida	93	108.534.984	108.534.984	100,00
Planes formativos liquidados por un importe menor a la subvención concedida	185	234.962.992	228.843.480	97,40
Planes formativos pendientes de liquidar	22	68.849.269	63.591.178	92,36
TOTAL	300	412.347.245	400.969.642	97,24

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, a 28.2.2014, un total de 93 planes formativos fueron liquidados por la totalidad del importe concedido; mientras 185 planes fueron liquidados por un importe inferior al concedido en la resolución de la Dirección General del SEPE. De los 22 planes formativos pendientes de liquidar a dicha fecha cuatro se encontraban en fase de revisión de alegaciones.

Este Tribunal considera muy elevado el periodo utilizado por la FTFE para la revisión de estos planes de formación, ya que casi tres años después de finalizar su plazo de justificación (30 de junio de 2011), se encontraban pendientes de liquidar un importante número de aquéllos, que representaban un 16,70% sobre el importe total de las subvenciones concedidas en la convocatoria del año 2010.

A este respecto es necesario manifestar que, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 42.4 de la LGS, el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del procedimiento de reintegro es de doce meses desde la fecha del acuerdo de iniciación, considerando ésta como la fecha en que la FTFE comunica a la entidad beneficiaria el resultado inicial de la revisión del plan de formación con el fin de que ésta presente la documentación justificativa necesaria y las alegaciones que considere procedentes. Además, este retraso en el proceso de revisión impide conocer si las entidades beneficiarias pudieran vulnerar el artículo 34.5 de la LGS, que señala que “*No podrá realizarse el pago de la subvención en tanto el beneficiario (...) sea deudor por resolución de procedencia de reintegro*”, lo que imposibilitaría, en caso afirmativo, la percepción de subvenciones en convocatorias posteriores.

Como se recoge en el cuadro nº 27, en la convocatoria del año 2010, como consecuencia del proceso de revisión, efectuado por la FTFE, de la documentación justificativa presentada por las entidades beneficiarias, el 97,24% de los costes presentados fueron admitidos como subvencionables por parte de esta Fundación.

Este Tribunal considera que este elevado porcentaje de aceptación de costes subvencionables, de acuerdo con los trabajos desarrollados en las entidades beneficiarias fiscalizadas (cuyos resultados se recogen en sus epígrafes específicos), no viene motivado por un elevado grado de cumplimiento de las condiciones recogidas en la concesión de las subvenciones o en la consecución de los

objetivos perseguidos en las mismas, sino que responde más bien a las insuficientes actuaciones de seguimiento y control desarrolladas por el SEPE, así como a las escasas revisiones, y de carácter meramente formal, efectuadas por la FTFE sobre las cuentas justificativas presentadas por las entidades beneficiarias, cuyos resultados, en muchas ocasiones, son posteriormente modificados como consecuencia de las alegaciones presentadas por aquéllas. Así, de los 93 planes formativos que se liquidaron por el importe íntegro de la subvención concedida, en un total de 29 se emitió resolución de procedimiento de reintegro, resolviéndose en 27 de ellos a favor de la entidad beneficiaria, en la fase de alegaciones. En los otros dos planes se interpuso recurso de alzada ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que ha sido estimado.

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, los ingresos en concepto de reintegros producidos en la convocatoria de subvenciones para el año 2010, se elevaron tan solo a los siguientes importes:

Cuadro nº 28
REINTEGROS CONVOCATORIA 2010
(En euros)

SITUACIÓN PLAN DE FORMACIÓN	IMPORTE PRINCIPAL DE SUBVENCIÓN	IMPORTE INTERESES DE DEMORA	IMPORTE RENDIMIENTOS FINANCIEROS	TOTAL A REINTEGRAR	IMPORTE INGRESADO	IMPORTE PENDIENTE INGRESAR
Planes formativos liquidados por un importe menor a la subvención concedida	6.119.512	475.565	38.865	6.633.942	6.633.942	0
Planes formativos pendientes de liquidar	5.258.091	119.489	3.622	5.381.202	905.312	4.475.890
TOTAL	11.377.603	595.054	42.487	12.015.144	7.539.254	4.475.890

La cantidad pendiente de ingreso, recogida en el cuadro anterior, puede verse minorada como consecuencia de cuatro expedientes que, a la fecha de finalización de los trabajos del Tribunal, se encontraban en fase de alegaciones, los cuales acumulaban un importe pendiente de reintegro de 3.646.548 euros.

Esta situación se viene produciendo en las últimas convocatorias de estas subvenciones tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 29
REINTEGROS PRODUCIDOS EN LAS ÚLTIMAS CONVOCATORIAS DE SUBVENCIONES
(En euros)

CONVOCATORIA	IMPORTE A REINTEGRAR	IMPORTE INGRESADO	IMPORTE PENDIENTE DE INGRESAR
Año 2006	41.746.302	41.553.464	192.838
Años 2007/2008	45.019.577	44.273.555	746.022
Año 2009	13.603.995	11.489.988	2.114.007
Año 2010	12.015.144	7.539.254	4.475.890

De la información recogida en este cuadro se deduce, en primer lugar, el significativo descenso en las dos últimas convocatorias en los importes solicitados por el SEPE, como consecuencia de los procedimientos de reintegro incoados sobre las entidades beneficiarias de estas subvenciones; descenso que pudiera tener su causa en las insuficientes actuaciones de seguimiento y control

llevadas a cabo por el SEPE, así como por las escasas revisiones efectuadas por la FTFE sobre las cuentas justificativas. Además, a este respecto conviene manifestar que en las últimas convocatorias se ha visto incrementado el número de cuentas justificativas presentadas mediante la emisión de informe de auditor, generando una minoración en las revisiones efectuadas por la FTFE.

En segundo lugar, según se refleja en el cuadro anterior, a fecha 28.2.2014 se encontraban pendientes de ingreso, aún, importes derivados de los procedimientos de reintegro iniciados como consecuencia de la justificación de las subvenciones concedidas con cargo a la convocatoria del año 2006, lo cual denota la existencia de un procedimiento muy dilatado en el tiempo que podría provocar un menoscabo en los recursos públicos como consecuencia del cese en su actividad de determinadas entidades beneficiarias si posteriormente fuesen declaradas insolventes.

III.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO EN EL ÁMBITO ESTATAL

III.3.1.- Introducción

Entre las iniciativas de formación encuadradas dentro del subsistema de formación profesional para el empleo se encuentran, además de la formación de oferta que incluye los citados planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, las denominadas acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, están integradas por aquellas acciones “*que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo*”. Mediante la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, se desarrolló el mencionado Real Decreto en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y se establecieron las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones públicas.

Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal tienen como finalidad: a) la realización de investigaciones de carácter sectorial y multisectorial; b) el desarrollo de productos y herramientas innovadoras; y c) facilitar a las empresas y a los trabajadores la información, acompañamiento y orientación sobre las posibilidades de formación y movilidad profesional, así como sobre las diferentes vías de acceso a las acciones de formación profesional para el empleo generadoras de competencias profesionales.

En el año 2010 las subvenciones públicas destinadas a la financiación de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación para el empleo (en adelante, acciones o subvenciones públicas) fueron objeto de convocatoria, al igual que en los ejercicios precedente y posterior. Sin embargo, a partir del año 2012 estas subvenciones no han sido objeto de convocatoria, motivado por las restricciones presupuestarias a partir de dicho ejercicio, así como por las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional (v.gr.: STC 244/2012, de 18 de diciembre y STC 16/2013, de 31 de enero), dictadas sobre conflictos positivos de competencias interpuestos por diferentes CCAA, en relación con el derogado Real Decreto 1046/2003, de 1 de agosto, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua, donde se han declarado inconstitucionales, por vulnerar las competencias de estas CCAA, determinados apartados del mencionado Real Decreto referidos a las denominadas acciones complementarias (en la actualidad, acciones de apoyo y acompañamiento a la formación).

Estas acciones son financiadas con cargo al presupuesto de gastos del SEPE, correspondiendo a la FTFE, como entidad colaboradora, la gestión de las convocatorias de estas subvenciones públicas, la instrucción de los procedimientos y la elaboración de las propuestas relativas a la

resolución y justificación de las subvenciones; y al SEPE, las competencias de concesión y pago de las mismas, las funciones de seguimiento, control y evaluación de la calidad de las acciones subvencionadas así como las derivadas de su procedimiento de reintegro.

III.3.2.- Tipología de acciones financiadas

La modalidad de las acciones financiadas ha variado a lo largo del período 2009/2011 en cuanto a su número y contenido, como puede observarse en el siguiente cuadro en el que se reflejan los tipos de acciones financiadas en cada ejercicio del citado período, así como el importe de la financiación pública convocado anualmente, con cargo al presupuesto de gastos del SEPE, según lo dispuesto en las respectivas convocatorias de concesión:

Cuadro nº 30

**TIPOLOGÍA DE LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN. CONVOCATORIAS
2009/2001**

IMPORTE CONVOCATORIA (En euros)	TIPO DE ACCIÓN
AÑO 2009	
6.168.750	1. Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo
1.716.750	2. Experimentación de servicios integrados de orientación en formación profesional para el empleo
862.000	3. Encuestas de formación-ocupaciones (EFO) para la observación de las tendencias de las ocupaciones y previsión de necesidades sectoriales de formación
2.834.500	4. Desarrollo y adaptación de productos para la impartición de formación
474.000	5. Creación de foros para la reflexión, análisis, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas sobre formación, cualificación y desarrollo empresarial, en el marco del nuevo modelo de formación profesional para el empleo
1.944.000	6. Estudios de carácter transversal y multisectorial
14.000.000	TOTAL AÑO 2009
AÑO 2010	
4.383.250	1. Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo
1.716.750	2. Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo
5.161.000	3. Acciones de innovación en procesos, productos y herramientas de formación
400.000	4. Creación de foros para la reflexión, análisis, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas sobre formación, cualificación y desarrollo empresarial, en el marco del nuevo modelo de formación profesional para el empleo
1.629.000	5. Estudios de carácter transversal y multisectorial
800.000	6. Proyecto experimental multisectorial de aprendizaje personalizado en el trabajo
410.000	7. Acciones de evaluación de los proyectos
14.500.000	TOTAL AÑO 2010
AÑO 2011	
4.400.000	1. Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo
2.000.000	2. Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo
400.000	3. Creación de foros para la reflexión, análisis, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas sobre formación, cualificación y desarrollo empresarial, en el marco del modelo de formación profesional para el empleo
5.050.000	4. Acciones de investigación y experimentación
150.000	5. Acción de valoración y difusión de productos y herramientas
12.000.000	TOTAL AÑO 2011

Los tipos de acciones que están presentes en las tres convocatorias son los correspondientes a la "Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo" (Acciones Tipo 1); a la "Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo" (Acciones Tipo 2) y a la "Creación de foros para la reflexión, análisis, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas sobre formación, cualificación y desarrollo empresarial, en el marco del nuevo modelo de formación profesional para el empleo" (Acciones Tipo 4 en la convocatoria del año 2010). Las denominadas Acciones Tipo 1 y Tipo 2 tuvieron su origen en la convocatoria, de carácter extraordinario, del año 2005, y desde entonces se han venido caracterizando por ser las que concentran, en términos proporcionales, la mayor parte de

los fondos destinados a estas acciones y por el hecho de ser recurrentes, en cada convocatoria, las entidades beneficiarias de las mismas, tal y como se analiza en los epígrafes III.3.3 y III.3.4 de este Informe.

Con respecto al año 2010, la convocatoria para la concesión de estas subvenciones públicas fue aprobada mediante Resolución de 20 de julio de 2010, de la Dirección General del SEPE. En virtud de lo dispuesto en dicha Resolución, las subvenciones se destinaron a la realización de los siguientes tipos de acciones:

- Tipo 1: “Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo”, cuyo objeto era la promoción y difusión de los acuerdos y de las iniciativas de formación profesional para el empleo, previstas en el subsistema para potenciar la formación entre las empresas, trabajadores y otros agentes que participen en la misma, así como la promoción del acceso de las PYMES a estos mecanismos.
- Tipo 2: “Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo”, cuyo objetivo era prestar información, acompañamiento y orientación a trabajadores sobre las posibilidades de formación y movilidad profesional, así como sobre las diferentes vías de acceso a las acciones de formación para el empleo generadoras de competencias profesionales.
- Tipo 3: “Acciones de innovación en procesos, productos y herramientas de formación”, que tenían por objeto el desarrollo, con carácter innovador, de herramientas aplicables en todo el ámbito estatal que supongan una mejora de la accesibilidad o eficacia del proceso de formación.
- Tipo 4: “Creación de foros para la reflexión, análisis, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas sobre formación, cualificación y desarrollo empresarial en el marco del nuevo modelo de formación profesional para el empleo” cuyo objeto era generar espacios para favorecer la comunicación, el encuentro, la reflexión y el intercambio de información y experiencias que contribuyan a incrementar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo, a través del debate sobre diversos aspectos y temáticas relacionados con su desarrollo.
- Tipo 5: “Estudios de carácter transversal y multisectorial”, cuyo objeto era el desarrollo de acciones de investigación y prospección sobre materias o temáticas de naturaleza transversal y multisectorial, de ámbito estatal que, dado su interés y relevancia para la formación profesional para el empleo, plantean la necesidad de contar al respecto con un conocimiento más preciso y en mayor profundidad que el disponible en la actualidad.
- Tipo 6: “Proyecto experimental multisectorial de aprendizaje personalizado en el trabajo”, cuyo objeto era experimentar en diversos colectivos de trabajadores un proceso basado en las metodologías de aprendizaje de forma que facilitase la adquisición de las competencias que el trabajador necesita para su puesto de trabajo, en el caso de empleados, o para mejorar su empleabilidad, en el caso de trabajadores desempleados.
- Tipo 7: “Acciones de evaluación del desarrollo de proyectos”, cuyo objeto era realizar una valoración de utilidad de las acciones Tipo 1, 2 y 6 y de sus resultados, evaluando su adecuación a los colectivos destinatarios y su repercusión para los trabajadores y las empresas.

En el siguiente cuadro se muestran las acciones desarrolladas con cargo a la convocatoria del año 2010, indicándose, para cada tipo de acción, el importe recogido en la convocatoria, su representación porcentual sobre el total de acciones aprobadas, así como el importe finalmente concedido y su representación porcentual:

Cuadro nº 31

ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

TIPO DE ACCIÓN	IMPORTE CONVOCATORIA	Nº ACCIONES APROBADAS	% SOBRE ACCIONES APROBADAS	IMPORTE CONCEDIDO	% SOBRE IMPORTE CONCEDIDO
Tipo 1	4.383.250	5	6,10	4.383.250	30,93
Tipo 2	1.716.750	4	4,88	1.716.750	12,12
Tipo 3	5.161.000	53	64,63	5.070.610	35,79
Tipo 4	400.000	4	4,88	359.965	2,54
Tipo 5	1.629.000	12	14,63	1.432.701	10,11
Tipo 6	800.000	1	1,22	800.000	5,65
Tipo 7	410.000	3	3,66	405.200	2,86
TOTAL	14.500.000	82	100,00	14.168.476	100,00

Como puede observarse en los datos recogidos en el cuadro anterior, las acciones que concentraron la mayor parte del importe concedido y, además, en el menor número de proyectos, son las Tipo 1 y Tipo 2, representando el total de los fondos destinados a ambos tipos un 43,05% sobre el total, y el número de las acciones destinatarias de dichos fondos tan sólo un 10,98% del total de las aprobadas.

Al mismo tiempo, este tipo de acciones son las únicas cuyos importes presupuestados en la convocatoria coinciden plenamente con los importes finalmente concedidos, situación que tiene especial relevancia atendiendo a las entidades beneficiarias de dichas subvenciones, como se expone en el siguiente epígrafe de este Informe.

III.3.3.- Entidades participantes en las acciones de apoyo y acompañamiento

III.3.3.1- ENTIDADES SOLICITANTES

Las entidades solicitantes son aquellas capacitadas para percibir subvenciones públicas convocadas para la financiación de este tipo de acciones, limitándose éstas a las empresas, entidades u organizaciones que se encuentren inscritas en la Seguridad Social y que incluyan entre sus fines el desarrollo de actividades tipificadas como acciones financiadas o de actividades relacionadas con la formación profesional para el empleo, excluyéndose de forma expresa a las entidades del ámbito de la Administración Pública.

En el siguiente cuadro se muestra, para los ejercicios 2009, 2010 y 2011, el total de solicitudes presentadas para la concesión de estas subvenciones públicas y finalmente aprobadas, así como el porcentaje que éstas representan sobre aquéllas:

Cuadro nº 32

SOLICITUDES PRESENTADAS Y APROBADAS. CONVOCATORIAS 2009/2011

SOLICITUDES	2009	2010	2011
Número de solicitudes presentadas	468	589	393
Número de solicitudes aprobadas	69	82	49
% aprobadas/presentadas	14,74	13,92	12,47

Como se desprende de los datos del cuadro anterior, en el período temporal indicado los fondos destinados a estas subvenciones públicas alcanzan a financiar un porcentaje cada vez menor del total de las acciones solicitadas.

Esta falta de financiación se ve agravada con mayor profundidad en las acciones Tipo 1 y Tipo 2, donde el número de solicitudes aprobadas es casi siempre el mismo a lo largo de este periodo temporal, con independencia del número de solicitudes presentadas, como se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 33

SOLICITUDES PRESENTADAS Y APROBADAS ACCIONES TIPO 1 Y TIPO 2

ACCIONES	2009		2010		2011	
	SOLICITADAS	APROBADAS	SOLICITADAS	APROBADAS	SOLICITADAS	APROBADAS
Tipo 1	20	5	23	5	5	5
Tipo 2	7	2	9	4	5	4

De acuerdo con los requisitos exigidos en la convocatoria de subvenciones públicas para el desarrollo de estas acciones Tipo 1 y Tipo 2 se requería que los solicitantes fuesen “*entidades con capacidad suficiente para realizar las actividades exigidas para este tipo de acciones*”.

Como se expone posteriormente, en el epígrafe III.3.4 de este Informe, en la convocatoria de subvenciones con cargo al año 2010, para las acciones Tipo 1 y Tipo 2, sólo obtuvieron valoración en sus diferentes criterios las solicitudes presentadas por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal (CEOE, CEPYME, UGT y CSCCOO), siendo el resto de solicitudes valoradas con cero puntos en todos los criterios. Es decir, solo fueron consideradas entidades con capacidad suficiente para realizar las actividades exigidas para este tipo de acciones dichas organizaciones empresariales y sindicales.

Por ello, a lo largo de este período las entidades beneficiarias de las acciones Tipo 1 y Tipo 2 han sido siempre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal (a excepción de la Confederación Española de Empresas de Formación-CECAP), las cuales son, a su vez, miembros del Patronato de la FTFE, como se muestra en el subepígrafe siguiente.

III.3.3.2- ENTIDADES BENEFICIARIAS

Las entidades beneficiarias son aquellas entidades solicitantes a quienes, posteriormente, se les concede la subvención mediante resolución de la Dirección General del SEPE, no pudiendo obtener la condición de beneficiarias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4.2 de la Orden TIN/2805/2008, aquellas entidades en quienes concurren alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 13 de la LGS.

En el siguiente cuadro se recogen, agrupadas por organizaciones, las entidades beneficiarias de este tipo de subvenciones públicas en el periodo 2009/2011, donde el porcentaje más elevado de financiación así como de los proyectos ejecutados se concentran en las organizaciones empresariales y sindicales:

Cuadro nº 34
ENTIDADES BENEFICIARIAS. CONVOCATORIAS 2009/2011
(En euros)

ENTIDADES BENEFICIARIAS	2009		2010		2011	
	Nº ACCIONES	IMPORTE	Nº ACCIONES	IMPORTE	Nº ACCIONES	IMPORTE
Organizaciones sindicales	23	6.412.322	21	4.667.780	13	4.575.527
Organizaciones empresariales	19	4.741.571	22	4.743.570	13	4.381.443
Entidades privadas	19	1.963.808	25	3.151.149	15	1.899.683
Fundaciones o entidades sin ánimo lucro	8	827.177	14	1.605.977	8	1.069.047
TOTALES	69	13.944.878	82	14.168.476	49	11.925.700

Así, en el periodo 2009/2011 las organizaciones empresariales y sindicales fueron las entidades beneficiarias que mayor porcentaje de acciones aprobadas obtuvieron sobre el total (75,36%, 53,66% y 53,06%, respectivamente) y cuyo porcentaje de financiación sobre el total de estas subvenciones públicas también fue mayor (79,98%, 66,42% y 75,16%, respectivamente), debido a los requisitos necesarios para acceder a este tipo de subvenciones públicas así como sus criterios de valoración, como se expone en el epígrafe III.3.4 de este Informe.

Como se ha comentado anteriormente, las principales entidades beneficiarias de estas subvenciones públicas en el periodo 2009/2011 fueron las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, siendo además las entidades beneficiarias, casi exclusivas, de las denominadas acciones Tipo 1 y Tipo 2, como se muestra a continuación:

Cuadro nº 35

ENTIDADES BENEFICIARIAS DE LAS ACCIONES TIPO 1 Y TIPO 2. CONVOCATORIAS 2009/2011
(En euros)

TIPO ACCIÓN	CSCCOO		UGT		CEOE		CEPYME		CECAP	
	Nº ACC.	IMPORTE								
1	1	1.891.564	1	1.118.726	1	1.014.734	1	1.122.445	1	1.021.281
2	1	886.884	1	829.866	0	0	0	0,00	0	0
Otras	1	79.000	0	0	0	0	0	0,00	0	0
TOTAL 2009	3	2.857.448	2	1.948.592	1	1.014.734	1	1.122.445	1	1.021.281
1	1	1.335.332	1	818.467	1	771.292	1	777.278	1	680.880
2	1	539.032	1	498.481	1	337.155	1	342.083	0	0
Otras	2	192.500	0	0	0	0	0	0,00	0	0
TOTAL 2010	4	2.066.864	2	1.316.948	2	1.108.447	2	1.119.361	1	680.880
1	1	1.370.258	1	839.482	1	787.478	1	715.944	1	686.837
2	1	620.440	1	544.164	1	408.967	1	426.430	0	0
Otras	1	128.900	0	0	0	0	0	0,00	0	0
TOTAL 2011	3	2.119.598	2	1.383.646	2	1.196.445	2	1.142.374	1	686.837

Esta reiteración y acumulación, a lo largo de las diferentes convocatorias, en la ejecución de estas acciones por parte de estas organizaciones empresariales y sindicales, así como su concesión por importes muy similares, podría ser debida (al igual que en los planes de formación de oferta) por la existencia de un posible reparto previo, no previsto legalmente, del importe de concesión de este tipo de acciones. Además, este reparto, al ser independiente del contenido, finalidad y objetivos de estas acciones, ha podido afectar al grado de eficacia y economía con que se desarrollan estas acciones a lo largo de estos ejercicios.

Por otro lado, este Tribunal considera que el hecho de que los miembros del Patronato de la FTFE sean a su vez solicitantes de las acciones y ejecutantes de las mismas, ocasiona una distorsión en el procedimiento de asignación de estas subvenciones públicas, al convertirse estas organizaciones en "juez y parte" de dicho proceso, lo que contraviene los principios de buena gestión financiera que deben regir en todo procedimiento de concesión de subvenciones públicas así como los principios de concurrencia, transparencia, objetividad, igualdad y no discriminación, promulgados en el apartado a) del artículo 8.3 de la LGS.

III.3.3.3- ENTIDADES COLABORADORAS

Las entidades colaboradoras (o subcontratadas) son aquellas que participan en la ejecución de los proyectos en que se concretan las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación. Esta subcontratación se encuentra habilitada en el artículo 14 de la Orden TIN/2805/2008, y en la LGS, al permitir que la entidad beneficiaria subcontrate con terceros la ejecución total o parcial de cualquier otra actividad necesaria para el desarrollo de la acción, al margen de las actividades propias que han de ser asumidas en todo caso por las entidades beneficiarias. Asimismo, se establece la posibilidad de la ejecución parcial de las acciones de apoyo y acompañamiento por

parte de personas o entidades vinculadas con el beneficiario, en cuyo caso se requiere autorización por parte del órgano concedente.

En este apartado este Tribunal considera necesario realizar las siguientes precisiones:

1. Como se ha expuesto en el subapartado relativo a los planes de formación, de acuerdo con el artículo 29.1 de la LGS “(...) *se entiende que un beneficiario subcontrata cuando concierne con terceros la ejecución total o parcial de la actividad que constituye el objeto de la subvención. Queda fuera de este concepto la contratación de aquellos gastos en que tenga que incurrir el beneficiario para la realización por sí mismo de la actividad subvencionada*”.

En este tipo de subvenciones, dado el amplio objeto de las mismas en función de su tipología, es difícil discernir los supuestos de subcontratación de aquellos de contratación. En ambos casos, se está ante una ejecución de la actividad subvencional por parte de terceros, si bien, en el caso de la contratación, la actividad a desarrollar por éstos no formaría parte de la actividad subvencionada, mientras que en el supuesto de la subcontratación sí se contrataría parte de la citada actividad.

2. Conforme al artículo 29.2 de la LGS “(...) *el beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada*”.

Con respecto a las acciones de apoyo y acompañamiento, la citada Orden TIN/2805/2008 recoge, en su artículo 14.4, que será en las convocatorias anuales de subvenciones donde se determine el porcentaje de actividad subvencionada que la entidad beneficiaria podrá subcontratar para cada tipo de acción.

En las convocatorias de estas subvenciones para los ejercicios 2009, 2010 y 2011 este porcentaje máximo de subcontratación se ha fijado en un 95% de la subvención total para las acciones Tipo 1 y Tipo 2; y un 85% para el resto de acciones. Este Tribunal ha comprobado, para todas las acciones analizadas, que estos límites han sido cumplidos; sin embargo, considera que dichos porcentajes de subcontratación, si bien dentro de la legalidad, son muy elevados en relación con el porcentaje establecido por la mencionada LGS, aplicable por defecto; lo que genera que, en muchas ocasiones, las entidades solicitantes (posteriormente beneficiarias de estas subvenciones) se hayan convertido en meros intermediarios necesarios para la obtención de estas subvenciones, siendo ejecutadas por otras entidades, vinculadas o proveedoras de estas entidades solicitantes.

Así, de acuerdo con la información facilitada por la FTFE en relación con los costes validados (costes aceptados por los técnicos de la FTFE tras el análisis de los costes presentados por las entidades beneficiarias) de este tipo de subvenciones, se ha verificado que un 58,45% (8.148.719 euros) de los gastos imputados han sido desarrollados por entidades participantes o subcontratadas, tal y como se muestra en el cuadro nº 36 de este Informe.

Este Tribunal considera que estos porcentajes de subcontratación tan elevados (95% y 85%), casi de la totalidad del importe subvencionado, son difícilmente justificables, atendiendo a que fueron los requisitos e idoneidad acreditados por la entidad beneficiaria los motivos de concesión de estas subvenciones, provocando que la subcontratación de la actividad subvencional a favor de un tercero, que puede no cumplir los mencionados requisitos, resulte

contrario a los principios inspiradores de las subvenciones públicas promulgados por la mencionada LGS.

3. De conformidad con lo preceptuado en el artículo 14.2 de la mencionada Orden TIN/2805/2008 y en el artículo 16.1 de la convocatoria del año 2010, la entidad beneficiaria debe asumir, en todo caso, determinadas funciones, como son: el diseño de la acción subvencionada; la elaboración final de resultados e informes, así como la coordinación de todas las fases de realización de la acción objeto de la subvención, no pudiendo delegar ni contratar con terceros el desarrollo total ni parcial de estas actividades. Sin embargo, este Tribunal ha observado el incumplimiento de estos artículos en la acción C20100164 (en la que se subcontrató parte del diseño de la acción y la completa elaboración de los resultados e informes finales); en la acción C20100169 (donde se subcontrató la elaboración de los informes finales); en la acción C20100185 (en la que se subcontrataron parcialmente funciones de diseño y coordinación) y en la acción C20100182 (donde se subcontrataron funciones de coordinación).
4. Además del límite cuantitativo establecido anteriormente, cuando se concierte la ejecución parcial de la acción subvencionada con personas o entidades vinculadas con el beneficiario o cuando se superen los límites establecidos en el artículo 29.3 de la LGS, la entidad beneficiaria deberá solicitar autorización al órgano concedente, la cual se podrá conceder expresamente con la resolución de concesión de la subvención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14.5 de la Orden TIN/2805/2008.

El citado artículo 29.3 de la LGS dispone que *“Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20% del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:*

- a) *Que el contrato se celebre por escrito.*
- b) *Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras”.*

Por otra parte, en lo que respecta a la autorización de subcontratación con personas o entidades vinculadas, el artículo 29.7 de la LGS dispone que *“En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con: ... d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurran las siguientes circunstancias:*

- *Que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.*
- *Que se obtenga la previa autorización del órgano concedente en los términos que se fijan en las bases reguladoras”.*

En este apartado, el Tribunal ha verificado la falta de autorización expresa de la Dirección General del SEPE en la acción C20100038, relativa a la subcontratación realizada por parte de la entidad beneficiaria a favor de una entidad vinculada a la misma, por un importe total de 6.139 euros. En el resto de la subcontratación celebrada donde se requería legalmente autorización previa por parte de la Dirección General del SEPE, este Tribunal ha verificado (en la muestra de expedientes seleccionados) el cumplimiento de esta autorización, aunque en el expediente aportado a este Tribunal no se motiva la necesidad o idoneidad de esta subcontratación, ni la realización de la misma de acuerdo con las condiciones normales de mercado.

Este Tribunal considera que la concesión sistemática de la autorización para la subcontratación, por parte de la Dirección General del SEPE, parece corresponder más a un mero trámite de

cumplimiento de las formalidades contenidas en la normativa aplicable que en lugar de responder a criterios razonados y contrastados que redunden en una eficaz ejecución de las acciones por parte de las entidades susceptibles de ser subcontratadas, máxime cuando son dichas entidades las que ejecutan la mayor parte del gasto imputable a las acciones.

III.3.4.- Procedimiento de concesión y pago de la subvención

De acuerdo con lo dispuesto en la convocatoria de subvenciones para el año 2010, el procedimiento para la concesión de subvenciones públicas destinadas a financiar la ejecución de estas acciones debería tramitarse en régimen de concurrencia competitiva, respetando los principios de objetividad, igualdad, transparencia y publicidad.

Dicho procedimiento se inicia mediante resolución de la Dirección General del SEPE publicada en el BOE. En el caso concreto de la convocatoria correspondiente al año 2010, la resolución fue publicada con fecha de 24 de julio de 2010, abarcando el período para la presentación de solicitudes desde el 1 hasta el 20 de septiembre del mismo año.

Es importante destacar el hecho de que la publicación de dicha convocatoria en una fecha tan avanzada en el ejercicio conlleva asociado el riesgo de que la fiscalización del gasto por parte del Interventor Delegado del SEPE no se produzca dentro del ejercicio, al tener que realizarse a finales del mismo. Dicha circunstancia se produjo en el caso de la convocatoria del año 2010 donde fue necesaria la convalidación del gasto por parte del Consejo de Ministros.

En relación con el procedimiento de concesión de estas subvenciones, en primer lugar, es necesario manifestar que de las solicitudes presentadas, fueron objeto de financiación aquellas que respetasen, en todo caso, los siguientes criterios indicados en el artículo 8 de la Orden TIN/2805/2008:

- a) *“Adecuación de la actividad a realizar a las exigencias técnicas de los distintos tipos de acciones subvencionables, que se especificarán en la convocatoria y en las prescripciones técnicas que se establezcan para cada una de ellas.*
- b) *Capacidad acreditada para desarrollar las acciones contenidas en la solicitud, tanto de la entidad solicitante como de las que colaboran en la ejecución de las mismas, teniendo en cuenta experiencias anteriores y los medios personales y materiales puestos a disposición para la ejecución de las acciones.*
- c) *Obtención de la valoración técnica que se establezca en la metodología aprobada por la Administración pública competente.*

La ponderación otorgada a cada uno de estos criterios se establecerá en las convocatorias”.

Posteriormente, por resolución del SEPE de 21 de julio de 2010 y en desarrollo del apartado a) del citado artículo 8 de la Orden TIN/2805/2008 se aprobó la documentación técnica en la que se recogen las prescripciones técnicas que describen los contenidos y características que definen las acciones a desarrollar, los puntos específicos que debe contener la memoria descriptiva de la acción que debe ser presentada junto con la solicitud de la subvención y las actividades de seguimiento y las características de los productos a presentar a la FTFE durante la realización de las acciones y al finalizar las mismas.

Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el apartado c) del citado artículo 8 de la Orden TIN/2805/2008 se aprobó, por resolución del SEPE de 20 de septiembre de 2010, la metodología de valoración técnica de las solicitudes de subvención para la realización de las acciones de apoyo

y acompañamiento, de acuerdo con los criterios contenidos en la correspondiente convocatoria para cada uno de los tipos de acciones. Dichos criterios se agruparon en tres grandes bloques correspondiéndole a cada uno de ellos un peso específico en la valoración general, que varió según el tipo de acción. Estos criterios fueron:

- Bloque 1 *“Planteamiento general y diseño de la acción”*, donde se valoraron los criterios relativos al planteamiento global y coherencia del proyecto con los objetivos y resultados esperados; la metodología de desarrollo del procedimiento y el ámbito de difusión previsto.
- Bloque 2 *“Entidades que desarrollan el proyecto y equipo técnico”*, donde se valoró el perfil y currículum vitae del director técnico del proyecto y de los componentes del equipo de trabajo, así como la acreditación de la entidad solicitante y de las participantes en el mismo y la experiencia en la realización de acciones similares. En este bloque se recogieron los criterios relativos a la acreditación de la capacidad, tanto de la entidad solicitante como de las que colaboran en la ejecución de los proyectos, para desarrollar las acciones contenidas en la solicitud, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado b) del citado artículo 8 de la Orden TIN/2805/2008.
- Bloque 3 *“Presupuesto”* donde se valoró la adecuación del presupuesto a las actividades a desarrollar.

A su vez, cada bloque agrupaba un conjunto de ítems que fueron objeto de valoración y que tienen un peso específico sobre el valor de cada bloque diferente en cada tipo de acción. Dado el elevado número de ítems existentes en cada bloque para cada tipo de acción, en este Informe sólo se hará referencia a determinados aspectos relacionados con estos ítems. No obstante, con carácter previo es necesario manifestar que estos ítems no son objeto de publicación conjunta con la resolución de concesión de subvenciones, sino que tienen un carácter interno, es decir, los parámetros metodológicos en los que se basa la valoración realizada por los técnicos de la FTFE se recogen en documentos de carácter interno aprobados por el Patronato de la FTFE, constituido por representantes de la AGE y de las organizaciones empresariales y sindicales, confiriendo a éstas últimas una posición de ventaja competitiva respecto a otras entidades solicitantes que no participan en este proceso de decisión, al conocer en mayor profundidad los criterios de valoración de estas subvenciones, lo cual resulta contrario a los principios de concurrencia competitiva, igualdad, transparencia y publicidad que imperan en el ámbito subvencional.

Por otro lado, a excepción del Bloque 3, relativo al “Presupuesto”, el resto de bloques, y con carácter específico los ítems que los desarrollan, presentan un elevado carácter subjetivo, como se expone en el análisis que se realiza a continuación, dependiendo en gran medida de la valoración personal del técnico que analiza la solicitud. Así, a modo de ejemplo se presentan las siguientes situaciones:

1. En relación con el Bloque 1, que es el que mayor peso relativo tiene en la valoración de las solicitudes (50%, a excepción de las acciones Tipo 4) se valoraron ítems como el denominado *“Concepción global de la acción y justificación de la propuesta”*, común para todos los tipos de acciones, desglosándose en las siguientes valoraciones:
 - *“0: No existe coherencia entre los elementos que configuran el proyecto.”*
 - *0,5 a 1: La relación entre los elementos que configuran el proyecto resulta vaga y/o existen distorsiones significativas entre ellos.*
 - *1,5 a 2: Coherencia entre la mayor parte de los elementos que configuran el proyecto, pero en algunos aspectos no aparece suficientemente fundamentada su interrelación.*

- *2,5 a 3: Coherencia entre todos los elementos que configuran el proyecto, adecuándose completamente a lo establecido en convocatoria, aportando valor añadido”.*

En otros ítems de este bloque se valoran aspectos tales como que la información aportada respecto a los distintos apartados sea concreta y suficiente.

Como puede observarse, se trata de criterios excesivamente genéricos y poco delimitados, resultando su valoración totalmente afectada por el criterio subjetivo del técnico de la FTFE, lo cual atenta contra el principio de objetividad que rige estas subvenciones, de conformidad con el artículo 8.3 de la LGS y la resolución de convocatoria de las mismas.

2. En el Bloque 2 se valoró de forma positiva que las entidades solicitantes de las subvenciones fueran beneficiarias en anteriores convocatorias. Así, se valoró con el máximo de puntos posible (3) que “(...) *el responsable técnico haya participado en el desarrollo técnico de proyectos similares y tenga experiencia en dirección o coordinación de equipos*”; añadiendo, para las acciones Tipo 1 y Tipo 2, que “*Se valorará la experiencia en dirección o coordinación de proyectos en la convocatoria 2007 y 2009*”.

Estos criterios de valoración vulneran los principios de concurrencia competitiva e igualdad promulgados en el artículo 8.3 de la LGS ya que la valoración de la experiencia en dirección o coordinación de proyectos en convocatorias anteriores está ocasionando la reiteración en este tipo de acciones de las mismas entidades beneficiarias (organizaciones empresariales y sindicales) a lo largo de las diferentes convocatorias de este tipo de subvenciones.

Los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal han permitido verificar que esta posible vulneración de los principios de concurrencia competitiva e igualdad citados anteriormente, presentaba un especial riesgo en las acciones Tipo 1 y Tipo 2, motivo por el cual, en la muestra seleccionada, han sido revisados todos los expedientes de este tipo de acciones.

Así, según la base de datos facilitada por la FTFE relativa a la valoración técnica de las solicitudes presentadas con cargo a la convocatoria del año 2010, con independencia del carácter subjetivo de los ítems de valoración utilizados en este tipo de acciones, incidencia común con el resto de tipo de acciones, este Tribunal ha comprobado que en las acciones Tipo 1 y Tipo 2, a excepción de las entidades beneficiarias, las restantes entidades solicitantes fueron valoradas con cero puntos en todos y cada uno de sus bloques e ítems. Este hecho se ha producido también para las solicitudes de este tipo de acciones de los años 2009 y 2011, según la información facilitada por la FTFE.

Esta situación resulta muy llamativa atendiendo a las entidades beneficiarias de dichas acciones, las cuales son las mismas desde la convocatoria del año 2005, donde se originaron este tipo de subvenciones y, además, teniendo en cuenta que el objeto y finalidad de las acciones presentadas por estas entidades beneficiarias siempre ha sido el mismo.

Como se ha comentado en el epígrafe III.3.3 de este Informe, estas entidades beneficiarias son las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal (CEOE, CEPYME, CSCCCO y UGT, además de CECAP), las cuales, a su vez, son miembros del Patronato de la FTFE (a excepción de CECAP), y además, este tipo de acciones, en la convocatoria del año 2010, representaron el 43% de los fondos destinados a las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.

Este Tribunal considera que esta situación conlleva un incumplimiento del principio de concurrencia competitiva promulgado en los artículos 8.3 y 22.1 de la LGS, donde se preceptúa que “*el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia*

competitiva”, provocando “*de facto*” una concesión directa, si bien, este tipo de acciones no se encuentran entre los supuestos de concesión directa recogidos en el artículo 22.2 de la mencionada LGS, ni se ha seguido el procedimiento establecido para su tramitación en el artículo 28 del citado texto legal.

Además, la aprobación en sucesivas convocatorias de la misma acción (Tipo 1 y Tipo 2) por parte del SEPE, a propuesta de la FTFE, por importes similares en todos los ejercicios, aprobación que no fue unida a una evaluación o seguimiento de los resultados obtenidos en la ejecución de la acción, que justificaran su reiterada financiación, genera un riesgo de incumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia que deben regir la gestión de los recursos públicos.

Esta situación ya fue puesta de manifiesto en el ejercicio 2009 en el denominado “*Documento de síntesis de evaluación de la iniciativa de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación en el subsistema de formación para el empleo, en el marco de los Reales Decretos 1046/2003 y 395/2007, convocatorias estatales 2007 y 2009*”, elaborado por una empresa privada a solicitud del SEPE, donde se ponía de manifiesto que “*(...) existe una participación más o menos constante de las mismas entidades, tanto en financiación como en el número de proyectos aprobados. Además, la convocatoria promueve esta situación acotando los tipos de entidades que pueden participar en las acciones de mayor presupuesto y relevancia (...); “Las organizaciones sindicales y empresariales son, mayoritariamente, las entidades beneficiarias de las acciones complementarias tanto en número de proyectos como en presupuesto. Estas entidades, en el ámbito de la formación para el empleo son las proveedoras directas más importantes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, de las acciones formativas (...)*”, sin que por parte del SEPE se hayan adoptado las medidas necesarias tendentes a evitar esta situación anómala.

Por otro lado, con respecto a la determinación de la cuantía de la subvención a percibir, el artículo 10 de la Orden TIN/2805/2008 preceptúa que “*La cuantía de la subvención se calculará con arreglo a la metodología que establezca la Administración pública competente teniendo en cuenta, al menos, las actividades a realizar, la cantidad solicitada, las especificaciones de financiación y el número de proyectos a financiar establecido en las convocatorias para cada uno de los tipos de acciones de apoyo, en función de la disponibilidad presupuestaria de cada ejercicio*”. En aplicación de esta Orden se aprobó, por resolución del SEPE de 20 de septiembre de 2010, la metodología de financiación de las solicitudes de subvención, en cuyo apartado 1.7 se recoge el método para calcular la cuantía de la subvención correspondiente a cada proyecto.

En este apartado es necesario poner de manifiesto las siguientes situaciones observadas con respecto a la metodología de financiación de las acciones Tipo 1 y Tipo 2. Así, la citada Resolución del SEPE manifiesta que la cuantía de este tipo de subvenciones “*(...) se determinará proporcionalmente para cada proyecto teniendo en cuenta el presupuesto total disponible para cada tipo de acción, la subvención solicitada, la valoración técnica obtenida y el número de solicitudes con propuesta de aprobación que hayan superado el límite de valoración técnica que establezca la Comisión Permanente del Patronato (...)*”.

Sobre este aspecto es necesario volver a poner de manifiesto que, de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la convocatoria del año 2010, para las acciones Tipo 1 y Tipo 2 ninguna solicitud superó el citado límite de valoración técnica, a excepción de las presentadas por las entidades beneficiarias de dichas acciones, ya que el resto fueron valoradas en todos sus ítems con cero puntos.

En el caso de que el importe de la subvención recogido en la propuesta de resolución provisional fuera inferior al que figuraba en la solicitud presentada, se establece la posibilidad de que el solicitante reformule su solicitud. Si se procede por parte de la entidad solicitante a la reformulación

de la solicitud, los cambios que acometan “(...) *deberán respetar el objeto, la finalidad de la subvención, la naturaleza del producto final, las condiciones de aprobación y los criterios de valoración de la solicitud (...)*”, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.4 de la resolución de convocatoria.

En relación con lo anterior, este Tribunal ha observado la existencia de un posible sobredimensionamiento en el importe recogido en la solicitud de las subvenciones, con independencia del objeto y finalidad de las mismas, ya que tras la minoración producida en la propuesta de resolución provisional con respecto al importe solicitado, ésta no conlleva una reducción equiparable en las actividades a desarrollar.

Esta situación se ve reflejada especialmente en la acción Tipo 1 C20100081, cuyo importe solicitado se elevó a 1.155.410 euros, siendo el importe finalmente concedido de 818.468 euros, es decir, sufrió una reducción del 41,17%, no habiendo presentado la entidad beneficiaria reformulación de la subvención al respecto y, en consecuencia, comprometiéndose a desarrollar las mismas actividades previstas en la solicitud por un importe económico mucho más reducido.

Seguidamente, una vez que se comprueba que la entidad beneficiaria está al corriente en el pago de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, se procede al pago anticipado del 100% del importe de la subvención concedida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.4 de la resolución de convocatoria. A este respecto, es necesario manifestar que, de la información obtenida en las entrevistas efectuadas en los trabajos de fiscalización, en los borradores de convocatoria elaborados por la FTFE siempre se recoge el pago de las subvenciones en tres plazos (50%; 30% y 20%), siendo finalmente publicada con un pago anticipado del 100% de la subvención concedida.

Este Tribunal considera que el pago anticipado de la totalidad del importe concedido en la subvención provoca un incremento en los procedimientos de reintegro de estas subvenciones que se solventarían mediante los pagos fraccionados de las mismas; máxime cuando las convocatorias de este tipo de subvenciones no recogen la posibilidad de constituir garantías, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 21 de la LGS y en el artículo 1 de la Orden TAS/1622/2002, de 13 de junio, por la que se regula la forma de garantizar, por los beneficiarios de las subvenciones y ayudas públicas que conceda el Instituto Nacional de Empleo (actualmente SEPE), los anticipos de pago.

III.3.5.- Ejecución y justificación de la subvención

III.3.5.1.- PLAZO DE EJECUCIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la convocatoria del año 2010 “*El plazo para la realización de las acciones subvencionadas se iniciará el día siguiente al de la comunicación de la Resolución de concesión del Director General del Servicio Público de empleo Estatal (...)*”, dependiendo dicho plazo del tipo de acción de que se trate, siendo de doce meses para las acciones de Tipo 7; seis meses para las de Tipo 6; y nueve meses para el resto.

Este Tribunal ha verificado que en el expediente C20100352 (acción Tipo 6) se ha incrementado el plazo de ejecución en tres meses. Conforme al artículo 12 de la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, en el caso de que se realice una modificación de los plazos de ejecución de una acción, se requiere que el beneficiario solicite la autorización mediante una resolución del órgano que dictó la resolución de concesión, al suponer una modificación de la misma. Sin embargo, en esta acción no se emitió una resolución por parte de la Dirección General del SEPE (órgano que

dictó la resolución de concesión) sino por la Comisión Permanente del Patronato de la FTFE, que no es competente para autorizar esta modificación; lo cual supone un incumplimiento del precepto anterior, que debió llevar aparejado un ajuste del importe liquidado, de conformidad con lo señalado en el artículo 19.1 de la convocatoria de estas subvenciones, que dispone que *“El incumplimiento de los requisitos establecidos en esta convocatoria y demás normas aplicables, así como de las condiciones que se hayan establecido en la resolución de concesión, dará lugar, previo el oportuno procedimiento de reintegro, a la obligación de devolver total o parcialmente la subvención percibida (...)”*.

III.3.5.2.- COSTES FINANCIABLES

A tenor de lo dispuesto en el artículo 15.1 de la Orden TIN/2805/2008 *“El beneficiario deberá justificar la realización de la actividad subvencionada, así como los gastos generados por dicha actividad”*.

Los costes subvencionables se pueden agrupar en dos grandes bloques: costes directos y costes asociados. En el siguiente cuadro se recogen los costes presentados por las entidades beneficiarias y posteriormente validados por parte de la FTFE:

Cuadro nº 36
COSTES VALIDADOS. CONVOCATORIA AÑO 2010

COSTES VALIDADOS (En euros)		
COSTES DIRECTOS	13.792.650	98,93
Personal interno	4.020.604	28,84
Entidades participantes	8.148.719	58,45
Equipos	104.649	0,75
Bienes consumibles	312.976	2,24
Locales	108.434	0,78
Dietas y desplazamientos	94.561	0,68
Otros costes directos	1.002.707	7,19
COSTES ASOCIADOS	149.741	1,07
TOTAL COSTES	13.942.391	100,00

Con respecto a la terminología utilizada por la FTFE sobre los costes subvencionables es necesario efectuar una breve introducción con carácter previo a su análisis. Así, los costes presentados por las entidades beneficiarias en la denominada “ficha de validación de costes” son denominados “costes aportados”; los cuales, una vez analizados por la FTFE y considerados conformes con la convocatoria, son denominados “costes validados”.

Sin embargo, estos costes validados no se corresponden finalmente con el “importe liquidado”, ya que los costes validados pueden verse minorados como consecuencia de reducciones motivadas por el incumplimiento respecto a los productos finales previstos. Estas reducciones se efectúan de un modo global, sin que se desglosen por tipo de costes, motivo por el cual este Tribunal ha efectuado su análisis a partir de los importes recogidos como costes validados.

A estos efectos es necesario manifestar que el importe de los costes validados en las acciones de apoyo y acompañamiento desarrolladas con cargo a la convocatoria del año 2010 (13.942.391 euros) fueron finalmente minorados en un importe global de 467.392 euros, resultando en consecuencia un importe liquidado de 13.474.999 euros.

El análisis de este apartado se ha realizado sobre una muestra de acciones relativa a la convocatoria del año 2010, de acuerdo con lo recogido en el siguiente cuadro:

Cuadro nº 37
MUESTRA DE ACCIONES SELECCIONADAS. CONVOCATORIA AÑO 2010

ACCIONES	Nº EXPEDIENTES			IMPORTE CONCESIÓN (En euros)		
	TOTALES	MUESTRA	%	TOTALES	MUESTRA	%
Tipo 1	5	5	100,00	4.383.250	4.383.250	100,00
Tipo 2	4	4	100,00	1.716.750	1.716.750	100,00
Tipo 3	53	4	7,55	5.070.610	387.540	7,64
Tipo 4	4	4	100,00	359.965	359.965	100,00
Tipo 5	12	2	16,67	1.432.701	176.476	12,32
Tipo 6	1	1	100,00	800.000	800.000	100,00
Tipo 7	3	3	100,00	405.200	405.200	100,00
TOTAL	82	23	28,05	14.168.476	8.229.181	58,08

Como se refleja en el cuadro anterior, la muestra seleccionada por este Tribunal ha supuesto un 28,05% del total de acciones concedidas y un 58,08% de su importe de concesión.

En función del riesgo observado por este Tribunal, tal y como se ha expuesto en apartados anteriores de este Informe, se ha realizado un análisis de la totalidad de acciones concedidas en las modalidades Tipo 1 y Tipo 2. A su vez, se han analizado todas las acciones Tipo 4, por consistir en la elaboración de foros de discusión, cuyo objeto podría no encontrarse bien delimitado; y las acciones Tipo 7, al ser novedad en la convocatoria del año 2010. Del análisis realizado, este Tribunal ha observado, atendiendo a su categoría de coste, las incidencias que se detallan en los siguientes epígrafes.

III.3.5.2.1.- Retribuciones de personal interno (costes de personal interno) y externo (entidades participantes) que resulten imputables en el ejercicio de las actividades que forman parte de la ejecución de las acciones aprobadas

Tal y como se refleja en el cuadro nº 36, este tipo de gasto es el que mayor importe global representa (87,29%) respecto al total de los costes validados, con un importe total de 12.169.323 euros. Las incidencias observadas han sido las siguientes:

- a) En relación con el coste de personal interno de la entidad beneficiaria imputado por éstas, el cual representa un 28,84% de los costes validados por la FTFE, la Instrucción de justificación de costes dispone que el mismo "(...) será el resultado de dividir el coste anual para la empresa entre las horas anuales trabajadas y multiplicarlo por las horas imputadas y certificadas al proyecto (...)".

Este Tribunal considera que la documentación justificativa que permite determinar de forma fehaciente el coste anual para la empresa, así como el total de horas anuales trabajadas por el personal que ha participado en la ejecución de cada una de las acciones, la constituyen, fundamentalmente, las nóminas correspondientes a todo el ejercicio así como los boletines de cotización donde se recoge la relación de trabajadores que, en su caso, tienen derecho a reducción o bonificación de la cuota de Seguridad Social, no siendo admisible como gasto imputable a la acción la parte correspondiente a dichas reducciones y bonificaciones.

No obstante, se ha constatado que, con carácter general, las entidades beneficiarias no facilitan la totalidad de esta documentación justificativa, ni la FTFE la exige; sino que la acreditación se limita a las nóminas correspondientes al período ejecutivo de cada acción (en función del plazo de ejecución de la misma), a partir de la cual la FTFE calcula, por prorrateo, el coste anual de cada trabajador para la entidad beneficiaria, lo que conlleva un riesgo de la falta de veracidad de dicho coste, ya que los importes percibidos en los meses de ejecución de estas acciones pueden ser superiores al resto.

Por otra parte, este Tribunal ha verificado en diferentes entidades beneficiarias que éstas no disponían de un sistema de control horario ni un adecuado control de las actividades realizadas por cada trabajador (partes de control interno) que permitiera su posterior verificación; por lo cual no ha resultado posible comprobar la realidad del coste imputado por este concepto con cargo a la acción, así como la existencia o no de financiación indebida de los costes del personal interno, debido a la imposibilidad de verificar las horas efectivas de trabajo imputadas a la realización de la misma.

- b) Con respecto al importe imputado en concepto de entidades participantes (8.148.719 euros, el cual supone un 58,45% del total de costes validados), este tipo de gastos corresponde a los importes facturados por las empresas subcontratadas a las entidades beneficiarias.

Este tipo de gastos ha tenido una concentración muy elevada en las denominadas acciones Tipo 1 y Tipo 2, cuyas entidades beneficiarias fueron las organizaciones empresariales y sindicales miembros del Patronato de la FTFE. En este apartado se han observado las siguientes incidencias:

- De acuerdo con lo dispuesto en el apartado IV de la Instrucción de justificación de costes, *“En el caso de servicios contratados externamente a entidades participantes, las facturas deberán reflejar claramente el periodo de realización de los trabajos y el desglose de los importes de los mismos por actividades, tareas y funciones desarrolladas, además de indicar el número de personas que intervienen y cuantificar las técnicas de recogida de datos, en el caso de trabajo de campo”*.

No obstante, en el apartado IX de la citada Instrucción se establece que si las facturas no recogen el desglose antes mencionado *“(…) podrán ir acompañadas de un certificado o anexo emitido y sellado por el proveedor, donde se aclare o complete la información necesaria para la validación de los importes reflejados en las mismas. Asimismo, podrá presentarse con el mismo fin, contrato firmado entre la entidad beneficiaria y la prestadora de servicios, en el cual se detallan dichos términos”*.

Sin embargo, en la acción C20100267 (factura nº 2011-10-0040) emitida por un importe de 8.416 euros, se incumplieron los citados apartados, al no ofrecer dicha factura el desglose requerido, ya que inicialmente su importe se incorporó dentro del apartado “Otros costes directos”; sin embargo, la FTFE reclasificó este gasto al apartado de entidades participantes cuando no disponía de su correspondiente anexo de colaboración ni de un anexo a la factura o contrato donde se detallase tal colaboración.

- El denominado anexo de colaboración es un documento normalizado que, de acuerdo con el artículo 9.4.h) de la convocatoria del año 2010, debe cumplimentarse para cada entidad participante en el desarrollo de la acción, incluyendo tanto las empresas que se prevea contratar, como las entidades y profesionales que participen en otras modalidades de ejecución y/o difusión de la acción. Así, la entidad beneficiaria deberá presentar, por cada una de las entidades participantes, un modelo normalizado de dicho anexo de colaboración firmado por la entidad de que se trate, donde se debe identificar la entidad y los términos de esta colaboración.

Además, cuando se concierte la ejecución parcial de la acción subvencionada (subcontratación) con personas o entidades vinculadas con el beneficiario o cuando se superen los límites establecidos en el artículo 29.3 de la LGS, la entidad beneficiaria deberá solicitar autorización al órgano concedente para ello.

A pesar de lo establecido, este Tribunal ha verificado la inexistencia de este anexo de colaboración, cuando procedía tal cumplimentación en las acciones C20100081 y C2010078, analizadas posteriormente.

En otras ocasiones este anexo de colaboración se encontraba incompleto, ya que no figuraba el importe de dicha colaboración ni establecía la existencia de vinculación con la entidad subcontratada, como se ha verificado en las acciones C20100166, C20100168 y C201000169, cuya entidad beneficiaria es la misma.

III.3.5.2.2.- Costes asociados

En este apartado se recogen gastos como: electricidad, agua, calefacción, teléfono, mensajería, correo, limpieza, seguridad y otros costes asociados a la ejecución de la actividad subvencionada, que han de ser imputados a la misma por el beneficiario en la parte que razonablemente corresponda, de acuerdo con los principios y normas de contabilidad generalmente admitidos y, en todo caso, en la medida en que tales costes correspondan al período en que efectivamente se realiza la actividad.

Estos gastos ascendieron a 149.741 euros, representando el 1,07% del total de costes validados. De acuerdo con la resolución de convocatoria, dichos costes asociados serán subvencionables siempre que no superen el 10% del total de los costes directos de las acciones y que *“sean asignados a la actividad subvencionada con arreglo a un método justo y equitativo, que debe constar por escrito y ser previo a la realización del gasto”*, no habiéndose superado este porcentaje en la justificación de la convocatoria del año 2010.

Las incidencias observadas para este tipo de gastos en los expedientes analizados, que se detallan en los apartados específicos de las entidades beneficiarias objeto de fiscalización, son las siguientes:

- De acuerdo con la Instrucción de justificación de costes, este tipo de gastos son justificados sin la aportación de factura o documento probatorio alguno, motivo por el cual este Tribunal no puede dar veracidad a los gastos imputados en este concepto. Sólo en muy escasas ocasiones, de acuerdo con la muestra analizada por este Tribunal, la FTFE solicitó la aportación de documentos probatorios; dando generalmente por válidos los gastos justificados por las entidades beneficiarias.
- De conformidad con la mencionada Instrucción de justificación de costes, el cálculo de este tipo de gastos se debe efectuar mediante la aplicación de principios y normas de contabilidad generalmente admitidos, estableciendo al respecto *“Como criterios objetivos de imputación de los costes asociados se propone entre otros: metros cuadrados utilizados en*

la actividad sobre el total de metros cuadrados; tiempo de dedicación del personal interno que interviene en el proyecto respecto del total de horas de los trabajadores de la empresa, y coste real del proyecto sobre el volumen de negocios total”.

Este Tribunal considera que este tipo de gastos no se sustentan en unos criterios claros y objetivos para la imputación de estos gastos a la acción, máxime teniendo en cuenta el porcentaje que estos gastos puede suponer sobre la acción (10% de los costes directos) y sin la aportación de documentos probatorios al respecto.

- Este Tribunal ha verificado una absoluta falta de homogeneidad en el tratamiento de este tipo de gastos por parte de la FTFE, ya que gastos de igual naturaleza se han considerado, en unas ocasiones, como costes no subvencionables mientras que en otras sí han sido considerados como tales. En otras ocasiones, gastos imputados como costes asociados han sido reclasificados por la FTFE como costes directos, siendo necesaria la aportación de factura o documento probatorio válido, el cual no ha sido requerido por dicha Fundación.

Este Tribunal de Cuentas considera que el SEPE debería arbitrar los mecanismos necesarios tendentes a garantizar un tratamiento objetivo y homogéneo de la documentación justificativa a presentar por las entidades beneficiarias con el fin de evitar esta disparidad en el tratamiento de este tipo de gastos.

- Se han imputado como costes asociados gastos por un periodo temporal que supera el que abarca la ejecución de la acción, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 31.9 de la LGS, que preceptúa que *“Los costes indirectos habrán de imputarse por el beneficiario a la actividad subvencionada en la parte que razonablemente corresponda de acuerdo con los principios y normas generalmente admitidas y, en todo caso, en la medida en que tales costes correspondan al periodo en que efectivamente se realiza la actividad”.*

III.3.5.3.- JUSTIFICACIÓN DE LAS SUBVENCIONES

El plazo para la presentación de la documentación justificativa de la subvención, por parte de la entidad beneficiaria, fue de dos meses a partir de la finalización del plazo de realización de las acciones, siendo la FTFE la entidad competente para la tramitación de su documentación justificativa, así como para la comprobación técnico-económica de la misma.

Con carácter general, de acuerdo con la muestra de expedientes analizada por este Tribunal, la documentación justificativa de las subvenciones se encontraba completa, a excepción de las incidencias puestas de manifiesto anteriormente.

Sin embargo, en relación con los rendimientos financieros generados por estas subvenciones, este Tribunal ha observado que muy pocas entidades declararon la percepción de este tipo de rendimientos, regulados en el artículo 19.5 de la LGS, donde se preceptúa que *“Los rendimientos financieros que se generen con los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención”.*

Además, en las escasas ocasiones en las que estos rendimientos financieros son comunicados por las entidades beneficiarias a la FTFE como parte de la documentación justificativa aportada, se dan por válidos los importes comunicados, sin ninguna acreditación adicional expedida por la entidad bancaria donde las entidades beneficiarias tienen depositados estos fondos públicos.

De acuerdo con la información facilitada por la FTFE a este Tribunal, en base a la ficha de validación de costes de estas subvenciones, los rendimientos financieros generados por estas subvenciones en la convocatoria del año 2010 fueron los siguientes:

Cuadro nº 38
RENDIMIENTOS FINANCIEROS CONVOCATORIA AÑO 2010

SUBVENCIONES CONCEDIDAS	SUBVENCIONES QUE DECLARARON RENDIMIENTOS FINANCIEROS	RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS (En euros)
82	25	23.307

Como se recoge en el cuadro anterior, en la convocatoria para el año 2010, sobre un total de 82 subvenciones concedidas, con un importe total de concesión de 14.168.476 euros, tan solo 25 de las entidades beneficiarias (30,49%) declararon la obtención de rendimientos financieros por un importe de 23.307 euros.

Este Tribunal considera muy escasa la cuantía de rendimientos financieros obtenidos, ya que tan sólo el 30,49% de las entidades beneficiarias obtuvieron, o declararon, la obtención de dichos rendimientos financieros, permaneciendo ociosos los recursos percibidos por el resto de entidades beneficiarias, lo cual resulta contrario al principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la LGS; sin que por parte de la FTFE, ni en la propia convocatoria publicada por el SEPE, se exijan a las entidades beneficiarias los motivos por los cuales estas subvenciones no han generado los referidos rendimientos financieros, o una acreditación de esta falta de percepción mediante certificación emitida por la entidad bancaria donde se encuentran depositados dichos fondos.

III.3.6.- Seguimiento, evaluación y control

En este apartado se realizan la siguiente consideración:

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16.2 de la Orden TIN/2805/2008 y 17 de la convocatoria de estas subvenciones, el seguimiento y control de las acciones subvencionadas corresponde al SEPE, con el apoyo técnico de la FTFE, y tienen como finalidad comprobar el adecuado desarrollo de las mismas así como verificar el cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la normativa que regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Entre estas actuaciones de control, figura la elaboración por parte de las entidades beneficiarias, para su envío a la FTFE, cada dos meses desde la comunicación de la resolución de concesión, de una ficha descriptiva de la acción donde se recoja la situación actualizada de la ejecución de la acción. Sin embargo, este Tribunal ha comprobado que esta remisión es realizada por muy pocas entidades beneficiarias y que el contenido de esta ficha descriptiva, en ocasiones, no permite conocer el estado de ejecución de la acción.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 16.1 de la Orden TIN/2805/2008, "*las Administraciones competentes promoverán y garantizarán la calidad de las acciones de investigación e innovación y llevarán a cabo un seguimiento y evaluación de las mismas con objeto de asegurar su eficacia y adecuación permanente a la mejora de la formación profesional para el empleo o para la difusión del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo*".

En este sentido, es el SEPE, con el apoyo técnico de la FTFE, el órgano competente para evaluar, entre otros aspectos, la calidad, eficacia y el impacto de las acciones de investigación e innovación

en la formación profesional para el empleo o en la difusión del subsistema, así como la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados.

En relación con estas actuaciones relativas a la calidad, evaluación e impacto de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional, se han realizado, a petición del SEPE, diferentes informes relativos a convocatorias anteriores al año 2010 (“Evaluación de la iniciativa de acciones complementarias a la formación. Convocatorias 2005 y 2006”, y “Evaluación de la iniciativa de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación. Convocatorias 2007 y 2009”); no habiéndose realizado estos estudios para dicha convocatoria de acciones del año 2010, ya que en esta convocatoria se introdujeron las denominadas acciones Tipo 7 “Acciones de evaluación de los proyectos”, cuya finalidad fue valorar la utilidad de cada uno de los proyectos de las acciones Tipo 1, 2 y 6, así como sus resultados, evaluando su adecuación a los colectivos destinatarios y su repercusión para los trabajadores y las empresas.

Estos “Informes de evaluación de las iniciativas de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación” pusieron de manifiesto determinadas situaciones que este Tribunal de Cuentas comparte plenamente y, sin embargo, el SEPE no ha adoptado las medidas necesarias para acomodar estas iniciativas de acciones de apoyo y acompañamiento a las conclusiones allí observadas, como son las siguientes:

- En relación con las acciones Tipo 1, cuyo objeto es la *“Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo”*, se manifiesta que este tipo de actividades forman parte de las funciones propias del SEPE. En consecuencia, deberían realizarse por su propio personal o bien articularse mediante contratación administrativa, donde se fijen unos objetivos más detallados que los establecidos mediante el régimen de subvenciones ya que *“(…) la situación actual supone de facto una externalización de las funciones y recursos que tiene que realizar la FTFE y por otra, supone dedicar más del 40% de los recursos de la convocatoria de subvenciones a este fin”*.
- En un sentido similar se manifiestan en relación con las acciones Tipo 2, cuyo objeto es la *“Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo”*, al tratarse de competencias propias del SEPE.
- Con respecto al resto de tipos de acciones, se manifiesta que cabría la posibilidad de formalizar este tipo de actuaciones a través de contratos de servicios (v.gr.: servicios de investigación y desarrollo), permitiendo de esta manera fijar unos objetivos más detallados y definidos, por parte del SEPE, así como unas especificaciones técnicas detalladas que las empresas adjudicatarias de estos contratos deban seguir, en lugar de ser las entidades solicitantes de las subvenciones quienes establezcan esos fines adaptándose el SEPE a los mismos.

En este sentido, es necesario recordar que entre las competencias asignadas al SEPE por el Real Decreto 1383/2008 se encuentra la de “Llevar a cabo investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas”.

A pesar de ello, en la convocatoria del año 2010 fueron objeto de subvención tres acciones (C20100122, C20100038 y C20100383), por un importe global de concesión de 402.000 euros, destinadas a la financiación de las denominadas acciones Tipo 7, cuyo objeto era la evaluación de proyectos realizados dentro de esta convocatoria, finalidad que se encuentra entre las competencias asignadas a dicho organismo autónomo.

Este Tribunal de Cuentas considera que la reiteración (desde el año 2005 hasta el año 2010) en la convocatoria de estas acciones de apoyo y acompañamiento Tipo 1 y Tipo 2, cuya finalidad y entidades beneficiarias fueron las mismas a lo largo de las distintas convocatorias, atendiendo a las conclusiones extraídas de los mencionados informes (conocidas lógicamente tanto por el SEPE como por la FTFE), podría vulnerar los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados para estas acciones y de eficiencia en la utilización de los recursos públicos ya que se siguieron convocando aún en contra de los resultados obtenidos en los mencionados informes de evaluación de la calidad de estas acciones.

III.3.7.- Reintegro de la subvención

Según dispone el artículo 19 de la convocatoria de estas subvenciones públicas para el año 2010, *“El incumplimiento de los requisitos establecidos en esta convocatoria y demás normas aplicables, así como de las condiciones que se hayan establecido en la resolución de concesión, dará lugar, previo oportuno procedimiento de reintegro, a la obligación de devolver total o parcialmente la subvención percibida más los intereses de demora correspondientes, conforme a lo dispuesto en el Título II, Capítulo I de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el artículo 18 de la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre”*.

En relación con las acciones de apoyo y acompañamiento de la convocatoria del año 2010 se han producido, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal (28.2.2014), los siguientes procedimientos de reintegro derivados de los siguientes expedientes:

Cuadro nº 39

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

EXPEDIENTES			IMPORTE		
APROBADOS	REINTEGRO	%	CONCESIÓN	REINTEGRO	%
82	32	39,02	14.168.476	785.989	5,5

Como se refleja en el cuadro anterior, sobre 82 subvenciones concedidas con cargo a la convocatoria del año 2010, 32 (39,02%) fueron objeto de inicio de un procedimiento de reintegro.

A 28.2.2014 el importe solicitado en concepto de reintegro ascendía a 785.989 euros, es decir, un 5,5% sobre el importe total concedido en la convocatoria del año 2010. Sin embargo, a dicha fecha, tan solo un importe de 318.916 euros (40,58%), correspondiente a 27 de estos expedientes, había sido reintegrado, mientras que 467.073 euros (59,42%) se encontraban pendientes de su ingreso efectivo por las entidades beneficiarias.

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, las entidades beneficiarias de dos de estas subvenciones (C20100161 y C20100259), cuyo importe pendiente de reintegro se elevaba a 100.682 euros, habían cesado su actividad actualmente, resultando infructuosa la comunicación de la apertura del procedimiento de reintegro contra ellas.

Ante esta situación, este Tribunal considera necesario que el SEPE adopte las medidas necesarias tendentes a agilizar los plazos derivados del procedimiento de reintegro de estas subvenciones, con el fin de evitar situaciones como las recogidas en el párrafo anterior que provoquen una minoración en la recuperación de estos recursos públicos; así como el posible incumplimiento del artículo 34.5 de la LGS, al concederse subvenciones con cargo a convocatorias posteriores sin

haberse procedido, previamente, al reintegro de las subvenciones concedidas en ejercicios anteriores.

IV. CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tiene como objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida. Entre los principios recogidos en la mencionada Ley se encuentra el de igualdad de trato entre mujeres y hombres, entendido como la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo.

El artículo 45 de la mencionada Ley Orgánica 3/2007 recoge la obligación de las empresas de más de 250 trabajadores de aplicar un Plan de Igualdad donde se plasmen las medidas a adoptar para evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre hombres y mujeres. En aplicación de este principio de igualdad, el artículo 51 de la citada Ley Orgánica 3/2007 manifiesta que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán, entre otras obligaciones:

- Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración.
- Establecer medidas efectivas de protección frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo.

Dentro de este ámbito de actuación, el 21 de noviembre de 2008 se aprobó la Resolución de la Dirección General del Trabajo, por la que se registra y publica el I convenio colectivo de la FTFE, que, en su capítulo dedicado a la igualdad de oportunidades, recoge que “(...) *las partes firmantes se comprometen a velar por el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación en relación con el reclutamiento y la selección de personal, así como en relación con la promoción, ascensos, formación y demás condiciones laborales que resulten de aplicación*”. Asimismo, con el fin de adoptar las medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre hombres y mujeres, el artículo 62 del convenio expresa que la Dirección de la Fundación y la representación de los trabajadores constituirán un grupo de trabajo conjunto encargado de elaborar el Plan de Igualdad. Además, en su artículo siguiente se recoge la necesidad de elaborar un protocolo de actuación de acoso moral y sexual.

En este sentido, con respecto al equilibrio de mujeres y hombres en el personal que compone la FTFE, a fecha 31 de marzo de 2013, el personal en alta en la FTFE era de 378 miembros, de los cuales 268 eran mujeres (70,90%) y 110 hombres (29,10%); siendo la representación de aquellas mayor en todos los niveles de trabajo recogidos en la relación de puestos de esta Fundación.

Por otro lado, con fecha 25 de septiembre de 2013 se publicó el citado Plan de Igualdad que se encuentra adaptado a lo dispuesto en la mencionada Ley Orgánica 3/2007.

Con respecto al protocolo de acoso laboral y sexual, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización (28 de febrero de 2014), dicho protocolo se encontraba en proceso de negociación entre los representantes de la FTFE y los delegados de prevención de la misma, habiéndose aprobado, posteriormente, el 19 de mayo de 2014.

V.- ENTIDADES BENEFICIARIAS

V.1.- INTRODUCCIÓN

Dentro de las iniciativas de formación que se encuadran en el subsistema de formación profesional a que se refiere el artículo 26.1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, se distinguen, entre otras, las siguientes:

- a) La formación de oferta que comprende, entre otros, los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones.
- b) Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, integradas por aquellas acciones que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo.

En el ámbito de esta fiscalización se han incluido las subvenciones públicas concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE) destinadas a la ejecución de los planes de formación en el ámbito estatal y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a sus respectivas convocatorias del año 2010, a las siguientes entidades beneficiarias de las mismas:

- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).
- Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).
- Unión General de Trabajadores de España (UGT).
- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CSCCOO).
- Fundación Laboral de la Construcción (FLC).
- Federación Nacional de Clínicas Privadas (FNCP).

V.2.- OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN CON RESPECTO A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS

Los objetivos de la fiscalización con respecto a las entidades beneficiarias de estas subvenciones públicas destinadas a la ejecución de las citadas iniciativas, han consistido en:

1. Comprobar que la ejecución, desarrollo y justificación de las subvenciones que le han sido concedidas se ha realizado de conformidad con la normativa aplicable.
2. Verificar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas.

Para la consecución de estos objetivos, el Tribunal de Cuentas ha realizado comprobaciones y verificaciones en las sedes de las citadas entidades beneficiarias, aplicando los procedimientos y técnicas de auditoría que ha considerado necesarios sobre los diferentes documentos, aplicaciones informáticas y expedientes formalizados por las mismas.

V.3.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

V.3.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria

CEOE es una organización profesional independiente, de ámbito nacional, constituida para la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses empresariales, generales

y comunes, que está dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Sus órganos de gobierno son:

- a) La Asamblea General, que es el órgano supremo de gobierno y decisión.
- b) La Junta Directiva, que es el órgano colegiado de gobierno, gestión, administración y dirección.
- c) El Comité Ejecutivo, que es el órgano colegiado de permanente actuación.
- d) La Presidencia.

V.3.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales

V.3.2.1.- INTRODUCCIÓN

En el periodo 2009-2011, la CEOE ha sido beneficiaria de las subvenciones públicas que se relacionan a continuación, concedidas por el SEPE y destinadas a desarrollar tanto planes de formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en el ámbito estatal, como acciones de apoyo y acompañamiento a la formación analizándose, a continuación, de manera diferenciada, atendiendo a sus distintas finalidades.

V.3.2.2.- PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

Las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la CEOE, en el periodo 2009-2011, destinadas a la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados son las que se recogen a continuación:

Cuadro nº 40
SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA CEOE PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL. PERIODO 2009-2011
(En euros)

CONVOCATORIA	Nº EXPEDIENTE	TIPO	IMPORTE CONCEDIDO
2009	F20090195	Intersectorial General	8.308.089
2010	F20100217	Intersectorial General	9.982.575
2011	F110481AA	Intersectorial General	6.598.550
TOTAL			24.889.214

El importe de las subvenciones concedidas a la CEOE se ha minorado en el año 2011 en relación directa con la disminución en la recaudación de cuotas de formación profesional y también, en menor medida, debido a la ausencia de financiación procedente del Fondo Social Europeo.

La finalidad de estas subvenciones fue la ejecución de planes de formación intersectoriales, es decir, aquellos compuestos por acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, incluida la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores.

V.3.2.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

De la diversa tipología de acciones previstas en las convocatorias del periodo 2009-2011 para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las mismas, la financiación obtenida por la CEOE se destinó a la ejecución de proyectos correspondientes a las Acciones Tipo 1 (“Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo”) y Tipo 2 (“Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo”).

En el siguiente cuadro se indican las subvenciones públicas concedidas a la CEOE para la ejecución de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a las convocatorias de los ejercicios 2009 a 2011, así como el número y tipo de proyectos a los que se destinaron:

Cuadro nº 41

**SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA CEOE PARA LA EJECUCIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN EN EL PERIODO 2009/2011
(En euros)**

TIPO DE ACCIÓN	2009		2010		2011	
	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE
1	1	1.014.734	1	771.292	1	787.478
2	0	0	1	337.155	1	408.967
TOTAL	1	1.014.734	2	1.108.447	2	1.196.445

V.3.3.- Resultados de la fiscalización

V.3.3.1.- SUBVENCIÓN PÚBLICA CONCEDIDA PARA LA EJECUCIÓN DE UN PLAN DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010 fue aprobada por el SEPE mediante Resolución de 1 de febrero de 2010 (en adelante, convocatoria de subvenciones año 2010).

En el siguiente cuadro se recogen los importes que conforman las distintas fases procedimentales de la subvención concedida, para la ejecución del plan de formación intersectorial desarrollado por la CEOE, con cargo a dicha convocatoria:

Cuadro nº 42
PLAN DE FORMACIÓN INTERSECTORIAL. CONVOCATORIA AÑO 2010
 (En euros)

FASES	F 20100217 GENERAL
Importe solicitado	24.082.898
Importe concedido	9.982.575
Importe justificado	9.865.716
Importe liquidado	9.815.760
Reintegro	178.763

El importe solicitado inicialmente por la CEOE para la ejecución de este plan de formación ascendió a 24.082.898 euros, es decir, más del 50% del destinado en la resolución de convocatoria de subvenciones para la ejecución de todos los planes de formación intersectoriales generales (39.924.261 euros). El importe finalmente concedido tras la aplicación de las metodologías de valoración técnica y de financiación de estas subvenciones, aprobadas por la Dirección General del SEPE, ascendió a 9.982.575 euros, lo cual supuso un 25% sobre el total aprobado para este tipo de planes, que ascendió a 39.923.825 euros.

La resolución de concesión fue dictada por la Dirección General del SEPE el 30 de julio de 2010, formalizándose posteriormente el convenio para la ejecución de este plan de formación entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CEOE con fecha 9 de agosto de 2010.

El importe justificado por la CEOE se elevó a 9.865.716 euros, minorado por la FTFE, como consecuencia de la revisión efectuada, resultando un importe liquidado por dicha Fundación de 9.815.760 euros, procediendo un reintegro de 178.763 euros (de los que 166.815 euros corresponden al importe no aplicado por la entidad y 11.948 euros en concepto de intereses de demora), de acuerdo con la resolución de procedimiento de reintegro dictada por la Dirección General del SEPE de 20 de junio de 2013; importe que fue reintegrado por la CEOE.

La CEOE declaró un importe de tan solo 553 euros en concepto de rendimientos financieros generados por los fondos librados en esta subvención, los cuales fueron aplicados a la formación, lo que denota una falta de diligencia en la gestión de estos recursos públicos, por parte de esta entidad beneficiaria, al haber permanecido casi ociosos los mismos, contraviniendo el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS).

V.3.3.1.1.- Subcontratación

En este apartado, este Tribunal ha observado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

1.- La cláusula séptima del convenio entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CEOE, suscrito el 9 de agosto de 2010, recogió un total de doce entidades asociadas o agrupadas a la CEOE (once organizaciones empresariales territoriales y una organización sectorial) que se comprometieron a ejecutar parte del plan de formación, ascendiendo el importe total de ejecución asumido por las mismas a 1.464.902 euros; si bien finalmente ejecutaron un importe de 1.436.343 euros. Cinco de estas organizaciones empresariales territoriales justificaron costes por un importe superior al aprobado en el mencionado convenio, si bien no se requirió modificación de la resolución de concesión al no superar este incremento el 10% del importe autorizado a ejecutar.

Por su parte, la cláusula octava del mencionado convenio recoge las entidades subcontratadas para la ejecución del plan de formación, autorizadas por la Dirección General del SEPE. En el siguiente cuadro se recogen las entidades subcontratadas autorizadas, desglosando el importe autorizado inicialmente en el convenio y el importe finalmente justificado por éstas:

Cuadro nº 43
ENTIDADES SUBCONTRATADAS PLAN DE FORMACIÓN F20100217
(En euros)

ENTIDAD SUBCONTRATADA/VINCULADA	IMPORTE RECOGIDO EN CONVENIO	IMPORTE JUSTIFICADO
Entidad 1	2.414.055	2.417.814
Entidad 2	915.676	785.845
TOTAL	3.329.731	3.203.659

Los costes imputados al plan de formación F20100217 por las empresas subcontratadas representaron un 32,47% del total del gasto justificado.

Con respecto a la entidad 1 subcontratada ejecutó un 24,50% del total justificado por la entidad beneficiaria.

Por su parte, en relación con la entidad 2 es necesario poner de manifiesto que se trata de una sociedad vinculada a la CEOE creada en el año 2003 y declarada posteriormente en el año 2013 como una sociedad unipersonal cuyo capital social corresponde en su totalidad a la CEOE. La actividad desarrollada por dicha entidad con cargo al plan de formación consistió en el alquiler de una plataforma virtual para la impartición de los cursos de teleformación.

Con independencia de esta subcontratación, las entidades asociadas a la CEOE también contrataron con la entidad 2 la elaboración y adquisición de material didáctico, alquiler de equipos y de aulas, por un importe total de 806.446 euros.

En relación con las entidades subcontratadas que tienen la consideración de vinculadas a las entidades beneficiarias, como es el caso de la entidad 2, la LGS dispone en su artículo 29.7, apartado d), que *“En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con: d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurren las siguientes circunstancias:*

- 1) *Que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.*
- 2) *Que se obtenga la previa autorización del órgano concedente en los términos que se fijan en las bases reguladoras”.*

En este sentido, la documentación facilitada a este Tribunal no ha permitido verificar el cumplimiento del apartado 1) del precitado artículo, ya que no se ha acreditado fehacientemente que esta contratación se realizase en las condiciones normales de mercado. Además, en relación con el apartado 2), es necesario manifestar que la autorización recogida en el convenio se elevaba a un importe de 915.676 euros. Sin embargo, el importe finalmente imputado por esta empresa se elevó a 1.592.291 euros, incluyendo en este importe, la facturación emitida por esta empresa, a las entidades asociadas a la CEOE recogidas en el convenio.

En relación con lo indicado anteriormente hay que indicar que los escasos requisitos exigidos en el citado precepto están generando que la autorización de esta subcontratación se limite a la mera

solicitud por la entidad beneficiaria y su posterior autorización por la Dirección General del SEPE, en el convenio suscrito para la ejecución de los planes de formación, sin necesidad de cumplimentar ningún requisito añadido, como pudiera ser la solicitud de diferentes proveedores o la motivación de esta subcontratación.

Este Tribunal considera que esta situación está provocando una minoración en la posibilidad de obtener precios de mercado más ventajosos, con el consiguiente incumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la LGS, así como la existencia de un riesgo en la desviación de estos recursos a las entidades vinculadas con la finalidad de financiar sus gastos.

Además, la entidad 2, vinculada a la CEOE, fue, como se ha expuesto anteriormente, subcontratada por diversas entidades asociadas a la misma que figuraban en el convenio de ejecución formalizado para este plan de formación, las cuales, tienen la consideración de entidades beneficiarias del plan de formación, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11.2 de la LGS.

En el siguiente cuadro se recogen las entidades asociadas que subcontrataron a la entidad 2 en la ejecución de este plan de formación (superando los límites establecidos en el artículo 29.3.b) de la LGS), así como el importe comprometido a ejecutar con cargo al plan de formación, el importe imputado al mismo como consecuencia de la facturación emitida por esta empresa y el porcentaje que representa dicha facturación sobre el total comprometido a ejecutar:

Cuadro nº 44
SUBCONTRATACIÓN DE LA ENTIDAD 2 POR LAS ENTIDADES ASOCIADAS
(En euros)

ENTIDAD ASOCIADA	IMPORTE AUTORIZADO EN CONVENIO	IMPORTE IMPUTADO AL PLAN	%
Confederación empresarial 3	106.376	69.417	65,26
Confederación empresarial 4	270.062	176.371	65,31
Confederación empresarial 5	211.103	137.101	64,94
Confederación empresarial 6	157.091	101.628	64,69
Confederación empresarial 7	361.778	144.652	39,98

Como se refleja en el cuadro anterior, estas entidades asociadas a la CEOE subcontrataron con la entidad 2 determinadas actividades que superaron el importe de 60.000 euros y representaron un nivel superior al 20% del importe de la subvención concedida, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 29.3.b) de la LGS, al no disponer dicha contratación de la autorización previa por parte de la Dirección General del SEPE.

2.- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.3 de la LGS, “*Cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o la entrega del bien, (...)*”, solicitudes que no han sido aportadas a este Tribunal por la CEOE, por lo que se ha incumplido el citado precepto.

A requerimiento de este Tribunal, la CEOE manifiesta al respecto que “(...) debido a la inexistencia en la actualidad de relación laboral con los responsables del plan de formación F20100217, (...) y del traslado de los archivos físicos en los que se custodiaba toda la documentación (...) no se ha conseguido localizar las ofertas que se solicitaron a diferentes proveedores. No obstante, es importante señalar que CEOE ha seguido en todo momento criterios de eficiencia y economía en la contratación de dichos servicios, como demuestra el hecho de que los proveedores que han participado en el desarrollo del presente Plan eran las empresas de formación más importantes a nivel estatal en el año 2010 (...)”.

Este Tribunal no puede tomar en consideración las manifestaciones expuestas por la CEOE y, en consecuencia, entiende que se ha producido un incumplimiento del precitado artículo de la LGS, afectando dicho incumplimiento a un importe total de 4.356.825 euros, contratado, de forma directa, sin proceder a solicitar las tres ofertas requeridas, importe que supone un 44,16% del total de gastos justificados en este plan de formación.

Por ello atendiendo a lo dispuesto en el artículo 83.2 del Reglamento de la LGS, donde se preceptúa que “Si siendo preceptiva la solicitud de varias ofertas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 31 de la Ley, éstas no se aportaran (...), el órgano concedente podrá recabar una tasación pericial del bien o servicio, siendo de cuenta del beneficiario los gastos que se ocasionen. En tal caso, la subvención se calculará tomando como referencia el menor de los dos valores: el declarado por el beneficiario o el resultante de la tasación”, la Dirección General del SEPE debería analizar la posibilidad de articular los mecanismos previstos en el precitado artículo con el fin de garantizar que los costes imputados a este plan de formación respondieron a precios de mercado y, en caso contrario, adoptar las medidas recogidas en el mismo.

Por otro lado, todos los contratos formalizados con estas empresas proveedoras de formación responden a un modelo tipo donde se recoge esta cláusula “(La empresa) se compromete a dejar, totalmente, indemne a CEOE de cualquier responsabilidad que pudiera derivarse, para la misma, de la realización de aquellos cursos, bien sea por el principal de la subvención cedida, sus intereses, apremio o, en su caso, sanciones”.

En relación con esta cláusula es necesario manifestar que la responsable de la ejecución del plan de formación es la propia entidad beneficiaria, en este caso la CEOE y sus entidades asociadas, no pudiendo derivar la responsabilidad emanada del mismo en las empresas contratadas al efecto, con independencia de que estas entidades beneficiarias se reserven el derecho de ejercer las acciones legales procedentes en caso de incumplimiento del contrato formalizado.

En segundo lugar, la terminología utilizada parece bastante inapropiada al referirse a “subvención cedida”, ya que, en ningún momento, la subvención puede ser objeto de cesión a favor de estas empresas contratadas o subcontratadas para la realización de unas actividades específicas relacionadas con la ejecución del plan de formación.

V.3.3.1.2.- Análisis de costes

En el siguiente cuadro se reflejan, desglosados por tipo de gastos, los costes presentados inicialmente por la CEOE como consecuencia de la ejecución del plan de formación:

Cuadro nº 45
COSTES PRESENTADOS. PLAN DE FORMACIÓN F20100217
 (En euros)

TIPO DE COSTES JUSTIFICABLES	COSTES PRESENTADOS	%
COSTES DIRECTOS	8.226.620	83,39
Gastos de facturación (FD)	8.226.620	83,39
Gastos de amortización (GAD)	0	0,00
Gastos de desplazamiento (GDD)	0	0,00
Gastos de personal propio (GPD)	0	0,00
COSTES ASOCIADOS	1.189.572	12,05
Gastos de facturación (FA)	86.244	0,87
Gastos internos de personal (GIA)	898.258	9,10
Otros costes (DM20)	205.070	2,08
COSTES DE EVALUACIÓN Y CONTROL	348.904	3,54
COSTES INFORME AUDITOR	100.620	1,02
TOTAL	9.865.716	100,00

Como se recoge en este cuadro, los costes presentados por la CEOE para la justificación del plan de formación F20100217 se elevaron a 9.865.716 euros, siendo liquidados finalmente, por la FTFE, en 9.815.760 euros. Sin embargo, el proceso de revisión efectuado por la FTFE no permite a este Tribunal desglosar dicha revisión en función del tipo de costes, permitiendo solo determinar, de forma global, que los ajustes efectuados fueron realizados con motivo del proceso de gestión de la certificación en la formación por un importe de 49.956 euros.

En este plan de formación, los costes directamente relacionados con la actividad formativa (costes directos) representaron el montante más elevado sobre el total de gastos presentados por la entidad beneficiaria (83,39%), mientras los costes asociados a dicha actividad supusieron un 12,05%; correspondiendo el resto a los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (3,54%) y a los derivados de la emisión del informe de auditor para la justificación de la cuenta (1,02%), adaptándose, en consecuencia, a los porcentajes establecidos en la convocatoria del año 2010.

Con carácter previo al análisis de la justificación de costes imputados a este plan de formación, es necesario poner de manifiesto que en determinadas facturas analizadas (v.gr.: FD 380 de la confederación empresarial 8) no se ha dado cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 30.3 de la LGS, que dispone que "(...), se establecerá un sistema de validación y estampillado de justificantes de gasto que permita el control de la concurrencia de subvenciones", al no figurar en dichas facturas el citado estampillado, donde conste, al menos, el número del plan de formación y el importe justificado con cargo al mismo, posibilitando, en consecuencia, la utilización de estas facturas como justificación de otras posibles subvenciones.

Las deficiencias e incumplimientos observados por este Tribunal en el análisis de los costes imputados en este plan de formación son las siguientes:

1. Los costes directos imputados a este plan de formación correspondieron, íntegramente, a los gastos de facturación (FD), cuyo coste presentado se elevó a 8.226.620 euros, derivados de los gastos directamente relacionados con la formación y cuya realización se contrata con terceros.

Dentro de este tipo de costes se incluyeron gastos derivados de la impartición de la formación; preparación; tutorías y evaluación; elaboración y adquisición de material didáctico; alquiler de equipos; alquiler de aulas; seguro de alumnos y publicidad de las acciones formativas.

En este apartado, la ejecución del plan de formación fue desarrollada por trece empresas proveedoras de formación a nivel estatal, además de la citada entidad 2, en función de la modalidad de impartición de las acciones formativas.

En relación con los costes directos se han observado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

- La entidad 2 facturó un importe de 334.022 euros en concepto de costes de alquiler de equipos, en cuyas facturas justificativas figuraba el siguiente objeto: *“alquiler de 3 equipos informáticos equipados con lector de CD-Rom, incorporando el software básico de gestión y 3 juegos de licencias de software según el programa del curso en formato CD-Rom, conteniendo unidades de estudio, vídeo y ejercicios”*.

Este Tribunal considera que los gastos imputados por este concepto resultaron excesivos, ya que los gastos de alquiler de estos equipos informáticos se elevaron a 3.489 euros para cada grupo de acciones formativas de 105 y 110 horas; mientras que para las acciones cuya duración fue de 115 y 120 horas se facturaron costes de 4.652 euros en concepto de alquiler de equipos.

En todos los supuestos, el periodo de impartición de estas acciones formativas no superaba los dos meses, si bien el número de horas presenciales se limitaba a 15, siendo el resto de horas impartidas bajo la modalidad a distancia, provocando que el coste del alquiler mensual de cada ordenador se elevase a 581 y 775 euros, respectivamente.

- Entre los costes presentados por la confederación empresarial 4 figuran seis notas de cargo por un importe de 36.407 euros, en concepto de material didáctico, cuyo soporte justificativo es un certificado donde se manifiesta que se han entregado fotocopias a los alumnos en las acciones desarrolladas con un coste de 0,08 euros/fotocopia, en cuyo coste se incluyen los gastos de personal necesarios para la realización de las mismas, así como los gastos de energía y de consumibles necesarios para su realización.

Estos gastos no deberían haber sido aceptados por la FTFE, ya que su justificación, mediante nota de cargo, es elaborada y presentada por la propia entidad beneficiaria de la subvención, debiendo haber justificado estos gastos mediante la documentación justificativa procedente (gastos de personal; facturación de servicios o suministros, etc.).

- La confederación empresarial 6 imputó tres notas de cargo por 13.500 euros, en concepto de publicidad y difusión de las acciones formativas cuyo gasto no se encuentra suficientemente justificado, ya que sólo se indica el gasto total, en concepto de fotocopias, sobres y franqueo abonado, así como su imputación a cada grupo y acción, incumpliendo lo dispuesto en el Manual de criterios de justificación de costes aprobado por la FTFE, en el que se indica que *“los gastos de publicidad para la organización y difusión de las acciones formativas deberán incluir la descripción del servicio prestado y contener el detalle suficiente para permitir comprobar la vinculación del gasto imputado al plan de formación o a la acción formativa correspondiente”*.
- Las facturas emitidas por una empresa vinculada a otra confederación empresarial de CEOE, distinta de las relacionadas en el cuadro nº 5 anterior, por importe de 26.189 euros (FD 240; 241; 242 y 243) en concepto de material didáctico, y de 22.833 euros (FDs anteriores) en concepto de alquiler de equipos, no se encuentran suficientemente justificadas, de acuerdo con el Manual de criterios de gestión de justificantes de costes de la

FTFE al no reflejarse, en estas facturas, el material y número de unidades adquiridas en el primer supuesto y la descripción del servicio prestado y el número de equipos alquilados en el segundo.

- La confederación empresarial 5 imputó 12.606 euros en concepto de alquiler de mobiliario para aulas (sillas, mesas, armarios, etc.) para el desarrollo de determinados grupos formativos cuyos periodos de impartición fueron coincidentes, considerando este Tribunal excesivo el importe imputado ya que, por ejemplo, el alquiler de una silla de confidente fue de 56 euros por un periodo inferior a dos meses. Si se tienen en cuenta la impartición en los tres periodos coincidentes, cada silla supondría un coste de alquiler de 168 euros (por un total de cinco meses y medio).
2. Los costes asociados a este plan de formación, cuyos gastos se elevaron a 1.189.572 euros, representaron un 12,05% de la totalidad de costes presentados, siendo el apartado relativo a los gastos internos de personal propio (GIA) el que mayor nivel representa sobre este tipo de gastos (75,51%).

En este apartado se imputaron gastos de personal correspondientes a once entidades asociadas más la propia CEOE, quien presentó como soporte justificativo de estos gastos una certificación salarial suscrita por el representante legal de la entidad donde figuraba una relación de 38 trabajadores que realizaron labores de apoyo en este plan de formación, entre los que se encontraban dos directivos de CEOE, por los que se imputaron un total de 90.985 euros (en un caso), es decir, el 34,50% del coste total de este trabajador para la empresa en el periodo objeto de imputación y de 49.812 euros (20,79%) en relación con el otro.

Este Tribunal considera que esta certificación salarial no debería considerarse, por parte de la FTFE, soporte documental acreditativo suficiente para justificar este tipo de gastos, ya que no permite conocer las tareas desarrolladas en el plan de formación por cada una de ambas personas.

Por otro lado, en relación con el sistema establecido por la CEOE para cuantificar las horas dedicadas por cada trabajador al plan de formación, este Tribunal ha verificado una falta de acreditación fehaciente de este tipo de gastos, al no disponer esta entidad beneficiaria de medios internos (partes de control; aplicación informática, etc.) que hayan permitido a este Tribunal determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución del plan de formación, por lo que no se ha podido verificar la exactitud de las horas dedicadas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto, que se elevó a 898.258 euros.

Dentro de este apartado de costes asociados, se imputó un total de 39.942 euros por la entidad 7, mediante notas de cargo emitidas por las Confederaciones empresariales de la respectiva Comunidad Autónoma en concepto de gastos de personal interno.

Estas confederaciones empresariales provinciales son entidades vinculadas a la CEOE que, sin embargo, no contaban con la autorización previa de la Dirección General del SEPE para imputar costes al plan de formación, ya que no figuraban en el convenio suscrito para la ejecución del mismo, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 29.7.d) de la LGS. Este mismo incumplimiento se ha verificado en el coste imputado con cargo a este plan de formación, por 25.350 euros, por parte de la empresa a que se ha hecho referencia anteriormente como vinculada a una confederación empresarial distinta de las relacionadas en el cuadro nº 5 anterior, quien no disponía de la citada autorización por parte de la Dirección General del SEPE.

3. Los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (OCS), cuyo importe se elevó a 348.904 euros, tuvieron como finalidad la financiación de las actividades de control a realizar sobre una muestra de grupos formativos y fueron facturados por una sola empresa, representando el 3,5% de la cuantía de la subvención aprobada, encontrándose dentro del límite (5%) autorizado en la convocatoria de estas subvenciones.
4. En relación con los costes imputados como consecuencia del informe de auditor es necesario manifestar que la cuenta justificativa de estos planes de formación puede presentarse mediante la aportación de justificantes de gasto o bien mediante la aportación de informe de auditor, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. La CEOE optó por la presentación de su cuenta justificativa mediante la segunda modalidad, elevándose el importe imputado por este concepto a 100.620 euros, lo cual representó el 1% sobre el total de la subvención concedida, encontrándose dentro del porcentaje máximo (5%) permitido en la convocatoria de estas subvenciones públicas.

El contenido del informe emitido por la empresa contratada, a estos efectos, se adaptó al modelo recogido en el anexo III de la convocatoria de estas subvenciones para el año 2010, donde solo se recoge información sobre la entidad solicitante de la subvención; el número del plan de formación; el importe de la ayuda concedida; los costes imputados, los costes revisados y los costes admitidos. Sin embargo, no se adjuntó ningún informe que se adaptase a los requisitos exigidos por la Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, por la que se aprobó la norma de actuación de los auditores de cuentas en la realización de los trabajos de revisión de cuentas justificativas de subvenciones.

A este respecto, no consta a este Tribunal que por parte de la FTFE se hayan adoptado las medidas oportunas tendentes a garantizar dicho cumplimiento, máxime teniendo en cuenta que los costes de los planes de formación justificados mediante la presentación de informe de auditor son validados por dicha Fundación y, salvo incidencias derivadas de actuaciones de seguimiento, estos costes se consideran totalmente justificados.

V.3.3.1.3.- Análisis de las acciones formativas

Las acciones formativas que se recogieron en el convenio formalizado para la ejecución del plan de formación F20100217 entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CEOE ascendieron a un total de 89, si bien dos acciones no disponían de financiación asignada en dicho convenio. Finalmente, de acuerdo con la documentación justificativa presentada por la CEOE a la FTFE el número de acciones desarrolladas se elevó a 86, desglosadas por modalidad de impartición como se muestra a continuación:

Cuadro nº 46
MODALIDADES DE IMPARTICIÓN. PLAN DE FORMACIÓN F20100217

ACTIVIDAD FORMATIVA	MODALIDAD DE IMPARTICIÓN				TOTAL
	MIXTA	TELEFORMACIÓN	PRESENCIAL	DISTANCIA	
Acciones	16	50	14	6	86
Grupos	97	276	38	21	432
Participantes	5.169	11.680	697	1.401	18.947

Como se refleja en el cuadro anterior, la CEOE otorgó un peso específico muy relevante a la modalidad de teleformación (58,14%). En este sentido es necesario destacar que en 42 de las 50 acciones impartidas bajo esta modalidad, la plataforma informática utilizada fue la correspondiente a la entidad 2, empresa vinculada a la CEOE, como ya se ha indicado anteriormente.

Del total de 432 grupos formativos desarrollados, 28 se iniciaron con anterioridad a la fecha de aprobación de la solicitud de la subvención.

Las deficiencias observadas, por este Tribunal, en la ejecución de las acciones formativas desarrolladas por la CEOE han sido las siguientes:

1. Analizados los participantes en las acciones formativas desarrolladas, se ha verificado que en determinadas acciones los alumnos son trabajadores, bien de la CEOE o bien de las entidades asociadas a la misma. Así de acuerdo con la información facilitada por la CEOE a este Tribunal, al menos un importe de 57.596 euros fue imputado a este plan de formación como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas por la CEOE, o sus entidades asociadas, a sus propios trabajadores.

En este mismo sentido, este Tribunal ha comprobado que determinadas empresas privadas formadoras, contratadas por la CEOE para la ejecución de acciones formativas con cargo a este plan, utilizaron este tipo de formación para impartir acciones formativas a sus propios trabajadores. Esta situación se ha producido, al menos, en un total de ocho empresas, donde se facturaron 62.844 euros como consecuencia de la impartición de estos cursos a sus propios trabajadores.

En el siguiente cuadro se recogen las empresas afectadas por esta situación y el importe imputado al plan de formación como consecuencia de las acciones formativas impartidas a sus trabajadores:

Cuadro nº 47

COSTES IMPUTADOS POR LAS EMPRESAS SUBCONTRATADAS COMO CONSECUENCIA DE LA IMPARTICIÓN DE FORMACIÓN A SUS PROPIOS TRABAJADORES
(En euros)

EMPRESA FORMADORA	COSTE
Empresa 1	400
Empresa 2	1.100
Empresa 3	6.750
Empresa 4	6.900
Empresa 5	800
Empresa 6	12.619
Empresa 7	8.400
Empresa 8	25.875
TOTAL	62.844

Este Tribunal considera que este tipo de formación no debería tener acogida en la iniciativa de formación de oferta, financiada mediante subvenciones públicas, sino a través de la iniciativa de formación de demanda, ya que responde a las necesidades específicas de formación de las

empresas y sus trabajadores, financiada mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas. Por ello, tanto la CEOE como las empresas antes indicadas deberían haber cofinanciado esta formación de sus trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, financiándose mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que deben ingresar las empresas, no teniendo un carácter de subvención pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.g) de la citada LGS.

Sin embargo, mediante la participación de estos trabajadores en las acciones formativas desarrolladas con cargo al plan de formación F20100217, CEOE, sus entidades asociadas y estas empresas privadas no cofinanciaron esta formación, ya que la misma fue financiada, plenamente, a través de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE; obteniendo, en el caso de las empresas mencionadas beneficios como consecuencia de la facturación imputada en concepto de impartición de las mismas.

2. Este Tribunal ha verificado una elevada multiparticipación de determinados trabajadores en determinadas acciones formativas. Así, analizada la ejecución de todos los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010, se ha verificado que un total de 398 alumnos participaron en más de diez acciones formativas, ejecutando 6.068 acciones formativas. En relación con el plan de formación F20100217, 31 alumnos (7,79% del total de la convocatoria afectado por esta incidencia) participaron en diez o más acciones formativas dentro de este mismo plan.

Este Tribunal considera que esta acumulación de cursos realizados por algunos participantes resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones, incumpléndose los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse limitada su distribución y la participación de los alumnos, debiendo ser objeto de un seguimiento y control específico por parte del SEPE, con el fin de verificar la realización efectiva de estos cursos, por parte de las personas participantes.

3. Con el fin de comprobar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en una muestra de expedientes de los grupos formativos desarrollados con cargo a este plan de formación, comprobando la documentación que debe obrar en los mismos en función de su modalidad de impartición (solicitudes; partes de firma de asistencia; material entregado; cuestionarios de evaluación de los alumnos; exámenes; certificados o diplomas entregados, etc.). Así, se han verificado 40 grupos formativos en los que participaron 2.384 alumnos, destacándose que, con carácter general, los expedientes analizados contenían la documentación requerida, atendiendo a su modalidad de impartición, si bien la documentación obrante correspondiente a la modalidad de teleformación no permite a este Tribunal verificar la efectiva realización de los mismos, dada la escasa documentación obrante en los mismos (listado final de participantes finalizados; fichas de entrega del password y relación de certificados remitidos).
4. El SEPE realizó actuaciones de seguimiento y control de las actividades formativas en tiempo real a un total de 16 grupos formativos (8 bajo la modalidad de teleformación; 7 en modalidad mixta y uno a distancia) detectando incidencias en todos ellos.

Un total de 13 de estos grupos formativos fueron impartidos por la entidad 1, la cual fue declarada insolvente en febrero del año 2013. En cuatro de los grupos analizados, sobre un total de 202 participantes certificados, fueron anulados 116 de ellos, al comprobarse, en dichas actuaciones de seguimiento, que no habían realizado las acciones formativas.

Los trabajos de fiscalización efectuados por este Tribunal han permitido comprobar que, dentro de la formación impartida por la mencionada empresa, numerosos alumnos han participado en más de un grupo formativo y, asimismo, también han participado en el plan de formación desarrollado por la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa, en cuya ejecución también participó esta empresa. Así, 1.095 trabajadores participaron en ambos planes de formación desarrollando 4.129 grupos formativos, impartidos por la entidad 1.

Esta misma situación se ha producido en dos de las empresas impartidoras de formación (entidad 2 y entidad 8).

A este respecto, es necesario manifestar que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5.3 de la convocatoria de subvenciones del año 2010, *“La selección de los trabajadores que vayan a participar en el plan de formación se realizará por la entidad beneficiaria o responsable de impartir las acciones formativas, atendiendo a las prioridades del plan de formación y a criterios de igualdad y de objetividad”*, principios que se pueden haber visto incumplidos con la forma de actuación expuesta anteriormente.

V.3.3.2.- SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010, fue aprobada por la Dirección General del SEPE mediante la Resolución de 20 de julio de 2010.

La CEOE realizó dos acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a la convocatoria correspondiente al año 2010. A continuación se recogen las diferentes fases procedimentales de las subvenciones públicas concedidas, por el SEPE, a la organización empresarial CEOE para la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación en la convocatoria del año 2010:

Cuadro nº 48

FASES DEL PROCEDIMIENTO (En euros)

Nº DE EXPEDIENTE	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO	RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE LIQUIDADADO	REINTEGRO
C20100185	1.036.743	771.292	2.661	744.858	744.491	30.739
C20100182	830.363	337.155	1.140	333.751	333.750	4.707
TOTAL	1.867.106	1.108.447	3.801	1.078.609	1.078.241	35.446

En el cuadro anterior se refleja, en primer lugar, el importe solicitado inicialmente por la CEOE para el desarrollo de las correspondientes acciones; a continuación se recoge el importe concedido por el SEPE una vez que el respectivo proyecto fue valorado por la FTFE de acuerdo con las metodologías de valoración técnica y de financiación aprobadas por Resolución del SEPE; y posteriormente, se concreta el importe de los rendimientos financieros generados por la subvención transferida que fueron declarados por la entidad beneficiaria y que, conforme a lo establecido en el artículo 19.5 de la LGS, incrementan la subvención transferida y han de aplicarse a la actividad subvencionada, conllevando su falta de aplicación su reintegro total o parcial; a continuación se

expone el importe de los gastos justificados presentados por la CEOE a la FTFE; el importe del gasto finalmente liquidado por el SEPE una vez comprobados por la FTFE los justificantes de gastos de acuerdo con la Instrucción de justificación de costes aprobada mediante Resolución del SEPE de 1 de julio de 2011; y, finalmente, el importe del reintegro que, en su caso, proceda.

De acuerdo con el cuadro anterior, el importe ejecutado por la CEOE fue ligeramente inferior al inicialmente concedido por el SEPE (el porcentaje de ejecución de la acción C20100185 fue del 96,52% y del 98,99% en el caso de la acción C20100182).

Por otra parte, y a pesar de que la CEOE declaró rendimientos financieros generados por las subvenciones transferidas, éstos no fueron aplicados al desarrollo de las acciones, formando parte del importe objeto de reintegro en ambos proyectos, de acuerdo con la previsión contenida en el citado artículo 19.5 de la LGS. El importe restante de los reintegros viene determinado por la diferencia entre el importe inicialmente concedido y el finalmente liquidado, tras haberse aceptado por parte de la FTFE en ambos proyectos la práctica totalidad de los gastos presentados, así como los preceptivos intereses de demora aplicados (162 euros correspondientes a la acción C20100182 y 1.277 a la acción C20100185).

En el siguiente cuadro se indica el detalle del importe liquidado por la FTFE a la CEOE por las dos acciones ejecutadas, clasificado según las categorías de gasto previstas en la Instrucción de justificación de costes, así como el porcentaje que cada uno representa respecto al total:

Cuadro nº 49
CLASIFICACIÓN DE GASTOS LIQUIDADOS
(En euros)

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FTFE	%
Costes directos	1.071.241	99,35
Costes de personal	927.871	86,06
Personal interno	43.095	4,00
Entidades colaboradoras (Personal externo)	884.776	82,06
Equipos	0	0,00
Bienes consumibles	507	0,04
Locales	0	0,00
Dietas y desplazamientos	32	0,00
Otros costes directos	142.831	13,25
Costes asociados	7.000	0,65
TOTAL	1.078.241	100,00

Como puede observarse de los datos contenidos en el cuadro anterior, la práctica totalidad (82,06%) de los gastos liquidados correspondieron a los costes de personal de las entidades participantes en el desarrollo de las dos acciones. La entidad subcontratada imputó, para la acción C20100185, el 64,02% de los costes de personal externo, y la empresa subcontratada, para la acción C20100182, el 35,98% de los mismos.

De acuerdo con el anexo de colaboración correspondiente a estas acciones, la entidad subcontratada para la acción C20100185 ha colaborado con la CEOE en el desarrollo de las acciones de apoyo y acompañamiento de Tipo 1, desde la convocatoria de estas subvenciones correspondiente al año 2005.

A continuación se exponen las deficiencias e incumplimientos observados por el Tribunal de Cuentas en el análisis de los expedientes de las dos acciones desarrolladas por la CEOE, en la convocatoria del año 2010.

V.3.3.2.1.- Costes de personal interno

De acuerdo con la Instrucción de justificación de costes aprobada por el SEPE *“El coste del personal interno será el resultado de dividir el coste anual para la empresa entre las horas anuales trabajadas y multiplicarlo por las horas imputadas y certificadas al proyecto”*.

De acuerdo con los costes justificativos presentados, la CEOE imputó a estas subvenciones, en concepto de horas dedicadas por su personal propio a la realización de las acciones, 43.095 euros. Tras solicitarse a esta entidad beneficiaria partes de control interno, o documentación equivalente, que acreditasen las horas imputadas por el personal propio al desarrollo de las acciones, la CEOE indica que para dicha imputación se realizó *“una estimación individualizada basada en el trabajo y tiempo previsto de cada una de las personas, calculado sobre el total de la jornada laboral efectiva”*, indicando además que la normativa reguladora no exige la llevanza de dichos partes de control ni se solicitan por el órgano liquidador de la subvención.

En consecuencia, la CEOE no disponía de medios que permitiesen determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de cada una de las acciones desarrolladas, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

V.3.3.2.2.- Costes de personal externo

En este apartado se han verificado los siguientes incumplimientos:

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la convocatoria de subvenciones del año 2010 *“El beneficiario de la acción deberá realizar por sí mismo, no pudiendo delegar ni contratar con terceros su desarrollo total ni parcial, las siguientes actividades:*
 - *Diseño de la acción subvencionada.*
 - *Elaborar los resultados e informes finales.*
 - *Coordinar todas las fases de realización de la acción.”*

Sin embargo, este Tribunal ha constatado que la entidad subcontratada ha desarrollado funciones de diseño y de coordinación, al menos parcialmente, en la acción C20100185, de acuerdo con lo indicado en el contrato suscrito con dicha entidad y en el correspondiente certificado de finalización de la acción.

A pesar del citado incumplimiento normativo, no consta a este Tribunal que la FTFE haya realizado verificación alguna en orden a aclarar y depurar las funciones asumidas por la citada entidad participante.

2. De acuerdo con la información que consta en el Registro Mercantil Central, la empresa subcontratada fue constituida en el mes de abril del año 2010 con un capital social desembolsado de 3.010 euros. El período temporal por el que dicha empresa fue contratada comenzó el 11 de enero de 2011. A pesar de que dicha entidad figura identificada en el correspondiente anexo de colaboración, en la solicitud de subvención no se hace mención a la misma (a pesar de haber sido presentados en la misma fecha ambos documentos) no figurando por tanto, en dicha solicitud, el apartado correspondiente a la “Memoria justificativa de la capacidad técnica de la entidad que participa en el desarrollo del proyecto”.

Por otra parte, en el anexo de colaboración se indica que la misma ejerció como “Empresa impartidora dentro del Contrato Programa de CEPYME” en el año 2009, lo cual resulta llamativo atendiendo a que dicha fecha es anterior a la de constitución de la sociedad.

En este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 8.b) de la Orden TIN/2805/2008 “*Serán objeto de financiación las solicitudes que respeten, en todo caso, los siguientes criterios:*

b) Capacidad acreditada para desarrollar las acciones contenidas en la solicitud, tanto de la entidad solicitante como de las que colaboran en la ejecución de las mismas, teniendo en cuenta experiencias anteriores y los medios personales y materiales puestos a disposición para la ejecución de las acciones (...)”.

A tenor de los datos constatados y expuestos, si bien el SEPE autorizó la contratación de dicha empresa, se considera que la capacidad y experiencia requerida según el citado artículo, así como la veracidad de los datos contenidos en la documentación aportada por la entidad beneficiaria, no queda suficientemente acreditada y no justifica, por tanto, dicha autorización por parte del SEPE.

V.3.3.2.3.- Costes asociados

De acuerdo con el criterio de imputación aplicado por la CEOE en ambas acciones, para la determinación del importe de los respectivos costes asociados el gasto imputable que se tuvo en cuenta en el cálculo de los mismos correspondió al período que abarcó desde el 1 de enero hasta el 30 de octubre de 2011, es decir, 10 meses.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 31.9 de la LGS los costes indirectos han de imputarse en la medida en que tales costes correspondan al periodo en que, efectivamente, se realiza la actividad. En consecuencia, el periodo temporal a considerar por la CEOE para la imputación de estos costes debería haber sido de nueve meses, al ser éste el periodo de ejecución de cada una de las dos acciones ejecutadas, y no diez como se imputó, sin que conste a este Tribunal actuación alguna, por parte de la FTFE, tendente a depurar dicha imputación temporal.

Este Tribunal estima que los costes imputados indebidamente, por este concepto ascenderían a 700 euros (521 euros relativos a la acción C20100185 y 179 a la acción C20100182), debiendo la FTFE adoptar las medidas oportunas tendentes a analizar esta situación.

V.4.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

V.4.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria

La CEPYME es una organización profesional de carácter confederativo e intersectorial de ámbito nacional, que incorpora a cuantas organizaciones empresariales, empresarios, empresas o

representantes de las mismas que voluntariamente lo soliciten para la defensa, representación y fomento de los intereses materiales de la pequeña y mediana empresa española y del empresario autónomo, de conformidad con lo dispuesto en sus estatutos. Sus órganos de gobierno son:

- a) La Asamblea General, que es el órgano soberano de gobierno y decisión.
- b) La Junta Directiva, que es el órgano ordinario de gobierno, dirección y gestión.
- c) El Comité Ejecutivo, órgano colegiado de permanente actuación en el gobierno, gestión, administración y dirección de la Confederación.
- d) La Presidencia.

V.4.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

V.4.2.1.- INTRODUCCIÓN

En el periodo 2009-2011, la CEPYME ha sido beneficiaria de las subvenciones públicas que se relacionan a continuación, concedidas por el SEPE y destinadas a desarrollar tanto planes de formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en el ámbito estatal, como acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, analizándose a continuación, de manera diferenciada, atendiendo a sus distintas finalidades.

V.4.2.2.- PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

Las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la CEPYME, en el periodo 2009-2011, destinadas a la ejecución de planes de formación mediante convenios de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados son las que se recogen a continuación:

Cuadro nº 50

SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA CEPYME PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL. PERIODO 2009/2011 (En euros)

CONVOCATORIA	Nº EXPEDIENTE	TIPO	IMPORTE CONCEDIDO
2009	F20090196	Intersectorial General	8.607.148
2010	F20100220	Intersectorial General	9.979.177
2011	F110480AA	Intersectorial General	6.669.491
TOTAL			25.255.816

El importe de las subvenciones concedidas a la CEPYME se minoró en el año 2011 en relación directa con la disminución experimentada por la recaudación de cuotas de formación profesional y también, en menor medida, debido a la ausencia de financiación procedente del Fondo Social Europeo y a la convocatoria del plan de formación para jóvenes menores de 30 años.

La finalidad de estas subvenciones fue la ejecución de planes de formación intersectoriales, es decir, aquellos compuestos por acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, incluida la formación

dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores.

Con independencia de las subvenciones recogidas anteriormente, esta entidad también fue beneficiaria, en la convocatoria del ejercicio 2011, de una subvención con cargo al plan de formación para jóvenes menores de 30 años por un importe de 1.523.547 euros. En consecuencia, el importe total de subvenciones públicas, concedidas por el SEPE dentro de las iniciativas de formación de oferta, percibidas por la CEPYME en el mencionado periodo ascendió a 26.779.363 euros.

V.4.2.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

De la diversa tipología de acciones previstas en las convocatorias del mencionado periodo 2009-2011 para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, la financiación obtenida por la CEPYME se destinó a la ejecución de proyectos correspondientes a las denominadas acciones Tipo 1 (“Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo”) y Tipo 2 (“Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo”).

En el siguiente cuadro se indican las subvenciones públicas concedidas a la CEPYME para la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a las convocatorias de los ejercicios 2009 a 2011, así como el número y tipo de proyectos a los que se destinaron:

Cuadro nº 51

**SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA CEPYME PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN. PERIODO 2009/2011
(En euros)**

TIPO DE ACCIÓN	2009		2010		2011	
	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE
1	1	1.122.445	1	777.278	1	715.944
2	0	0	1	342.083	1	426.430
TOTAL	1	1.122.445	2	1.119.361	2	1.142.374

V.4.3.- Resultados de la fiscalización

V.4.3.1.- SUBVENCIÓN PÚBLICA CONCEDIDA PARA LA EJECUCIÓN DE UN PLAN DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010, fue aprobada por el SEPE mediante Resolución de 1 de febrero de 2010 (en adelante, convocatoria de subvenciones año 2010).

En el siguiente cuadro se recogen los importes que reflejan las distintas fases procedimentales de la subvención concedida, para la ejecución del plan de formación intersectorial desarrollado por la CEPYME, con cargo a dicha convocatoria:

Cuadro nº 52
PLAN DE FORMACIÓN INTERSECTORIAL. CONVOCATORIA 2010
 (En euros)

FASES	F 20100220 GENERAL
Importe solicitado	23.991.975
Importe concedido	9.979.177
Importe justificado	9.980.504
Importe liquidado	9.965.857
Reintegro	15.067

El importe solicitado inicialmente por la CEPYME para la ejecución de este plan de formación ascendió a 23.991.975 euros, es decir, más del 50% del importe destinado en la resolución de convocatoria de subvenciones para la ejecución de todos los planes de formación intersectoriales (39.924.261 euros). El importe finalmente concedido, tras la aplicación de las metodologías de valoración técnica y de financiación de estas subvenciones, aprobadas por la Dirección General del SEPE, ascendió a 9.979.177 euros, que supuso un 25% del total aprobado para este tipo de planes, que ascendió a 39.923.825 euros.

La resolución de concesión de esta subvención fue dictada por la Dirección General del SEPE el 30 de julio de 2010, formalizándose posteriormente el convenio para la ejecución de este plan de formación entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CEPYME el 9 de agosto de 2010.

El importe justificado por la CEPYME se elevó a 9.980.504 euros, minorado por la FTFE, como consecuencia de la revisión efectuada, resultando un importe liquidado por dicha Fundación de 9.965.857 euros y un reintegro de 15.067 euros (de los que 13.320 euros correspondieron al importe no aplicado por la entidad y 1.747 euros en concepto de intereses de demora), de acuerdo con la resolución del recurso de alzada dictada por la Subdirectora General de Empleo y Seguridad Social de la Dirección General del SEPE, de 23 de octubre de 2013; importe que fue reintegrado por dicha organización empresarial.

La CEPYME declaró un importe de, tan solo, 990 euros en concepto de rendimientos financieros generados por los fondos librados en esta subvención, los cuales fueron aplicados a la formación; lo que denota una falta de diligencia en la gestión de estos fondos, por parte de esta entidad beneficiaria, al haber permanecido casi ociosos los mismos, contraviniendo el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

V.4.3.1.1- Subcontratación

En este apartado, este Tribunal ha observado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

1. La cláusula séptima del convenio entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CEPYME, suscrito el 9 de agosto de 2010, recogió un total de doce entidades asociadas o agrupadas a CEPYME (organizaciones empresariales territoriales) que se comprometieron a ejecutar parte del plan de formación, ascendiendo el importe total de ejecución asumido por las mismas a 905.967 euros; ejecutando finalmente un importe de 902.934 euros.

Por su parte, la cláusula octava del mencionado convenio, recogió una entidad subcontratada (la entidad 1 citada en la parte del Informe correspondiente a CEOE) para la ejecución del plan de formación, autorizada por la Dirección General del SEPE, con un importe de subcontratación autorizado de 2.025.773 euros, siendo el importe finalmente imputado al plan de 2.025.544 euros, lo que representa, un 20,30% del total de gastos imputados al mismo.

En relación con las entidades subcontratadas, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones, se limita a manifestar, en su artículo 17.3, que *“En el supuesto que se permita la subcontratación, el beneficiario deberá solicitar la autorización previa del órgano concedente establecida en el artículo 29, apartados 3 y 7.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. A tal efecto, se acompañará a la mencionada solicitud el contrato que se prevé formalizar”*.

Los escasos requisitos exigidos en el citado precepto están generando que la autorización de la subcontratación a favor de ciertas entidades se esté limitando a la mera solicitud efectuada por parte de la entidad beneficiaria y su posterior autorización por la Dirección General del SEPE, en el convenio suscrito para la ejecución de los planes de formación, sin necesidad de cumplimentar ningún requisito añadido, como pudiera ser la previa solicitud de diferentes presupuestos o la motivación de esta subcontratación.

Este Tribunal considera que esta situación está provocando una minoración en la posibilidad de obtener precios de mercado más ventajosos, con el consiguiente incumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, promulgado en el artículo 8.3 de la LGS.

2. Con cargo a este plan de formación se imputaron 1.340.911 euros (incluidos los costes facturados a las entidades asociadas a la CEPYME) facturados por la entidad 2 citada en la parte del Informe correspondiente a CEOE, sociedad vinculada a esta pero no a la CEPYME. Estos gastos fueron imputados, de acuerdo con la información facilitada por la CEPYME, en concepto de alquiler de aulas y equipos informáticos; impartición de acciones formativas y adquisición de material didáctico. Sin embargo, se ha comprobado que dichos gastos fueron aplicados al citado plan de formación F20100220 sin la previa formalización de contrato o convenio de colaboración que amparase la relación jurídica entre la citada organización empresarial y esta sociedad, a excepción de los gastos relativos a la impartición de acciones formativas cuyo importe supuso, tan solo, 84.852 euros (es decir, un 6,3% del total).

A requerimiento de este Tribunal de Cuentas, la CEPYME ha remitido un acta notarial de manifestaciones, de fecha 4 de noviembre de 2013 (formalizada con posterioridad a los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal en la sede de dicha organización empresarial) con el *“objeto de dejar constancia documental del convenio, si bien no firmado por ellos, acordado entre CEPYME y la entidad 2 en el año 2010 para la ejecución del Plan de Formación subvencionado aprobado por el Servicio Público de Empleo Estatal con Nº de Expediente F20100220 (...)”*, suscrito entre los responsables de la Secretaría General de la CEPYME y la Administración de la entidad 2 en el año 2010. En dicho Acta se ponen de manifiesto los servicios prestados por la citada entidad, su realización efectiva con cargo al citado plan de formación y el pago de los mismos por parte de la CEPYME.

Con respecto al valor probatorio de las actas notariales de manifestaciones de hechos hay que citar la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de 11 de diciembre de 2009 (7788/2009), que establece que *“(...) la fe pública notarial lo único que acredita es el hecho que motiva el otorgamiento de la escritura pública y su fecha, así como que los otorgantes han*

hecho ante Notario determinadas declaraciones, pero no la verdad intrínseca de éstas que puede ser desvirtuada por prueba en contrario, sin que tal medio probatorio tenga prevalencia sobre las demás, (...)". En similares términos se pronuncian la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1979 y la de 11 de julio de 2006, donde se descarta el valor probatorio del acta de manifestaciones realizado ante notario para acreditar los hechos allí juzgados.

Este Tribunal de Cuentas no puede tomar en consideración, a los efectos de esta fiscalización, las manifestaciones recogidas en la mencionada acta notarial, considerando, por ello, que al menos un importe de 1.256.059 euros fue imputado al plan de formación F20100220 sin la previa formalización, entre la CEPYME y la entidad 2, de instrumento jurídico alguno que regulase la relación entre ambas entidades, provocando, con esta forma de actuación, la concesión directa, por parte de CEPYME, de este importe objeto de subvención, incumpliendo con ello los principios de transparencia, concurrencia y objetividad promulgados en el artículo 8.3 de la LGS, así como el artículo 31.3 del mencionado texto legal, que se analiza posteriormente.

En similar situación se encuentran los gastos imputados a este plan de formación facturados por una empresa informática, por un importe de 401.400 euros, cuyo contrato, según ha comunicado la CEPYME a este Tribunal, *"no ha podido ser localizado y, además, dicha empresa ha dejado de existir"*.

Como se ha comentado anteriormente, la entidad 2 fue subcontratada por diversas entidades asociadas a la CEPYME que figuraban autorizadas en el convenio formalizado para la ejecución de este plan de formación, las cuales gozaban de la consideración de entidades beneficiarias de la subvención, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 11.2 de la LGS. Entre estas entidades asociadas figuraba una confederación provincial de la Pequeña y Mediana Empresa, cuyo compromiso de ejecución, con cargo al plan de formación, autorizado en el convenio formalizado se elevó a un total 365.154 euros. Además, esta Confederación asociada a la CEPYME (beneficiaria de la subvención por el importe recogido anteriormente) subcontrató, a su vez, con la entidad 2 el desarrollo de determinadas actividades por un importe de 108.133 euros que representa un 29,61% del importe total comprometido a ejecutar por parte de esta entidad asociada.

En consecuencia, la citada confederación provincial de la Pequeña y Mediana Empresa subcontrató con la entidad 2 determinadas actividades que superaron el importe de 60.000 euros y representaron un porcentaje superior al 20% del importe de la subvención concedida a la misma, incumpliendo con ello lo preceptuado en el artículo 29.3.b) de la LGS, al no disponer dicha contratación de la autorización previa por parte de la Dirección General del SEPE requerida en dicho precepto legal.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.3 de la LGS *"Cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contracción del compromiso para la prestación del servicio o entrega del bien, (...)"*, solicitudes que no han sido aportadas a este Tribunal por la CEPYME, lo que supone un incumplimiento del citado precepto.

Así, a requerimiento de este Tribunal, la CEPYME manifiesta que *"(...) hasta el momento no ha podido ser localizada la documentación relativa a las ofertas solicitadas a diferentes"*

proveedores (...) considerando que dicha documentación de no haber sido extraviada o accidental o indebidamente destruida, deberá permanecer en algún archivo y dependencia de esta Confederación, por lo que se va a proseguir intentando localizar la misma”, añadiendo que “No obstante, es importante señalar que CEPYME ha seguido en todo momento criterios de eficiencia y economía en la contratación de dichos servicios, como demuestra el hecho de que los proveedores que han participado en el desarrollo del presente Plan eran las empresas de formación más importantes a nivel estatal en el año 2010 (...).”

Este Tribunal no puede tomar en consideración las manifestaciones expuestas por la CEPYME y, en consecuencia, considera que se ha incumplido el precitado artículo 31.3 de la LGS, afectando ello a un importe total contratado de forma directa, sin proceder a la previa solicitud de las tres ofertas requeridas, de 6.129.014 euros, lo cual supone el 61,41% del total de gastos justificados en este plan de formación.

Por ello, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 83.2 del Reglamento de la LGS, donde se señala que *“Si siendo preceptiva la solicitud de varias ofertas con arreglo a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 31 de esta Ley, éstas no se aportaran (...), el órgano concedente podrá recabar una tasación pericial del bien o servicio, siendo de cuenta del beneficiario los gastos que se ocasionen. En tal caso, la subvención se calculará tomando como referencia el menor de los dos valores: el declarado por el beneficiario o el resultante de la tasación”*, la Dirección General del SEPE debería analizar la posibilidad de articular los mecanismos previstos en el precitado artículo con el fin de garantizar que los costes imputados a este plan de formación respondieron a precios de mercado y, en caso contrario, adoptar las medidas recogidas en el mencionado artículo 83.2.

4. Todos los contratos formalizados con las empresas proveedoras de formación responden a un contrato tipo donde se recoge la siguiente cláusula *“(La empresa) se compromete a dejar, totalmente, indemne a CEPYME de cualquier responsabilidad que pudiera derivarse, para la misma, de la realización de aquellos cursos, bien sea por el principal de la subvención cedida, sus intereses, apremio o, en su caso, sanciones”*.

En relación con esta cláusula es necesario manifestar, en primer lugar, que la responsable de la ejecución del plan de formación es la propia entidad beneficiaria, en este caso la CEPYME y sus entidades asociadas, no pudiendo derivar su responsabilidad en las empresas contratadas al efecto, con independencia de que aquellas se reserven el derecho de ejercer las acciones legales procedentes en caso de incumplimiento del contrato formalizado. En segundo lugar, la terminología utilizada parece bastante inapropiada al referirse a “subvención cedida”, ya que, en ningún momento, la subvención puede ser objeto de cesión a favor de estas empresas contratadas o subcontratadas para la realización de unas actividades específicas relacionadas con la ejecución del plan de formación.

V.4.3.1.2.- Análisis de costes

En el siguiente cuadro se reflejan, desglosados por tipo de gastos, los costes presentados inicialmente por la CEPYME como consecuencia de la ejecución del plan de formación:

Cuadro nº 53
COSTES PRESENTADOS. PLAN DE FORMACIÓN F20100220
 (En euros)

TIPO DE COSTES JUSTIFICABLES	COSTES PRESENTADOS	%
COSTES DIRECTOS	8.427.713	84,44
Gastos de facturación (FD)	8.427.713	84,44
Gastos de amortización (GAD)	0	0,00
Gastos de desplazamiento (GDD)	0	0,00
Gastos de personal propio (GPD)	0	0,00
COSTES ASOCIADOS	1.112.298	11,14
Gastos de facturación (FA)	789.399	7,91
Gastos internos de personal (GIA)	232.772	2,33
Otros costes (DM20)	90.127	0,90
COSTES DE EVALUACIÓN Y CONTROL	339.873	3,41
COSTES INFORME AUDITOR	100.620	1,01
TOTAL	9.980.504	100,00

Como se recoge en este cuadro, los costes presentados por la CEPYME para la justificación del plan de formación F20100220 se elevaron a 9.980.504 euros, es decir, se justificaron gastos por un importe superior al concedido, el cual se elevó a 9.979.177 euros.

Finalmente este plan de formación fue liquidado, por la FTFE, en 9.965.857 euros. Sin embargo, el proceso de revisión efectuado por esta Fundación no permite a este Tribunal desglosar esta revisión en función del tipo de coste, permitiendo solo determinar, de forma global, que los ajustes efectuados fueron realizados por la anulación de alumnos participantes en la formación por un importe de 13.320 euros.

En este plan de formación, los costes directamente relacionados con la actividad formativa (costes directos) representaron el nivel más elevado sobre el total de gastos presentados por la entidad beneficiaria (84,44%), mientras los costes asociados a dicha actividad supusieron un 11,14%; correspondiendo el resto a los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (3,41%) y a los costes derivados de la emisión del informe de auditor para la justificación de la cuenta (1,01%), adaptándose, en consecuencia, a los porcentajes establecidos en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones.

A continuación se exponen los resultados obtenidos por este Tribunal en el análisis efectuado sobre los costes imputados con cargo a este plan de formación:

1. Los costes directos imputados a este plan de formación, cuyo importe asciende a 8.427.713 euros, correspondieron, íntegramente, a los servicios de facturación (FD) directamente relacionados con la formación y cuya realización se contrató con terceros. Dentro de este tipo de costes se incluyen los gastos derivados de la impartición de la formación; preparación, tutorías y evaluación; elaboración y adquisición de material didáctico; alquiler de equipos; alquiler de aulas; seguro de alumnos y publicidad de las acciones formativas. En relación con los costes directos se han verificado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

- La impartición de las acciones formativas que configuraron el plan de formación fue efectuada por catorce empresas proveedoras de formación a nivel estatal, además de otras empresas locales que desarrollaron actividades formativas en determinadas organizaciones territoriales. El importe facturado por las empresas proveedoras de formación, a nivel estatal, se elevó a 6.726.169 euros, destacando el importe facturado por la mencionada entidad 1 (2.025.544 euros).

En este apartado se ha observado que en un total de 94 facturas (anexo nº 3), emitidas por cinco empresas proveedoras de formación por un total de 2.456.692 euros, relativas a grupos de formación bajo la modalidad de impartición mixta, no figura desglosado el número de horas por tipo de formación, por lo que se incumple lo dispuesto en la Instrucción de justificación de costes de estas subvenciones, aprobada mediante resolución de la Dirección General del SEPE, donde se dispone que *“Cuando se trate de facturación de formación a distancia o mixta, los soportes justificativos deberán indicar el desglose de horas de cada tipo de formación”*.

De acuerdo con el Manual de criterios de gestión de justificación de costes para el año 2010, utilizado por la FTFE en la revisión de los costes imputados con cargo a esta convocatoria, el incumplimiento de los requisitos del contenido de las facturas conllevaría una “incidencia” en la validación de los justificantes que, de no ser subsanada, provocaría una causa de anulación de estos costes.

A este respecto conviene recordar que la cuenta justificativa de este plan de formación fue presentada mediante la emisión de informe de auditor, motivo por el cual la citada Fundación no procedió a la revisión de estas facturas, considerando este Tribunal necesario que por parte de la FTFE se adopten las medidas necesarias tendentes a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos para su adecuada justificación y, en caso contrario, adoptar las resoluciones oportunas.

- Una confederación provincial de empresarios asociada a la CEPYME, imputó un total de 9.572 euros (FD 621; 622 y 623), en concepto de gastos de alquiler de locales, cuyos soportes justificativos incumplieron los requisitos exigidos por la resolución de convocatoria de estas subvenciones, al no detallar los servicios objeto de prestación, así como el artículo 30.3 de la LGS, al no figurar el estampillado en las facturas donde se recogiese la parte del importe aplicado a la subvención. Este mismo incumplimiento se ha verificado en otra confederación de empresarios de ámbito provincial, también asociada a la CEPYME, por un importe de 2.986 euros (FD 707 y 708).
- Una federación provincial de empresarios asociada a CEPYME, imputó 12.744 euros (FD 618; 619; 620 y 694), en concepto de alquiler de instalaciones, en cuyos soportes justificativos no se indicaba el lugar de impartición de la actividad formativa, incumpliendo con ello lo dispuesto en la citada resolución de convocatoria de concesión de estas subvenciones. Además, el proveedor de estas instalaciones era una entidad vinculada a la citada Federación, no encontrándose autorizada por la Dirección General del SEPE en el convenio de ejecución del plan de formación, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 29.7.d) de la LGS.
- Una confederación empresarial de ámbito provincial asociada a CEPYME, imputó 15.900 euros (FD 592; 593; 594 y 595) en concepto de alquiler de instalaciones para la impartición de acciones formativas, cuyos arrendadores fueron una entidad vinculada a esta Confederación y tres entidades asociadas a la misma, que no figuraban autorizadas en el convenio suscrito para la ejecución de este plan de formación y, en consecuencia, no se encontraban autorizadas por la Dirección General del SEPE, incumpliendo, de esta forma, lo preceptuado en el mencionado artículo 29.7.d) de la LGS.

- Las deficiencias observadas en la subcontratación realizada con el ISEE ya han sido puestas de manifiesto en el subepígrafe VI.2.5.1 anterior de este Informe. No obstante, en este apartado es necesario manifestar que la entidad 2 facturó numerosos gastos (por un total de 279.502 euros) en concepto de costes de alquiler de equipos, en cuyas facturas justificativas figuraba el siguiente concepto: *“alquiler de 3 equipos informáticos equipados con lector de CD-Rom, incorporando el software básico de gestión y 3 juegos de licencias de software según el programa del curso en formato CD-Rom, conteniendo unidades de estudio, vídeo y ejercicios”*.

Este Tribunal considera que los gastos imputados por este concepto resultaron excesivos ya que el importe del alquiler de estos tres equipos informáticos se elevó a 3.489 euros para la realización de las acciones formativas cuya duración era de 105 y 110 horas; mientras que para las acciones cuya duración fue de 115 y 120 horas se facturaron unos costes de 4.652 euros, por cada grupo formativo impartido.

Además, en todos los supuestos, el periodo de impartición de estas acciones formativas no superaba los dos meses, limitándose el número de horas presenciales a 15, siendo el resto impartida bajo la modalidad a distancia, generando que el coste del alquiler mensual de cada ordenador se elevase a 581 y 775 euros, respectivamente.

- Otra confederación provincial de empresarios asociada a CEPYME, imputó, en concepto de material didáctico, 2.636 euros (FD 541; 542; 543; 688 y 689) por fotocopias realizadas en determinadas acciones formativas, no figurando en sus soportes justificativos el servicio prestado, el número de unidades realizadas ni su relación con el desarrollo de la acción formativa, por lo que no se han cumplido los requisitos establecidos en la resolución de convocatoria de estas subvenciones y en el Manual de criterios de justificación de costes utilizado por la FTFE.
- La confederación de empresarios de ámbito provincial a que se hacía referencia en el primer punto, imputó un importe de 2.907 euros (FD 707 y 708) en concepto de gastos de publicidad y propaganda derivados de la adquisición de 3.000 sellos, 5.000 sobres y 5.000 cartas, cuyos soportes justificativos incumplieron lo recogido en el mencionado Manual de criterios de gestión de justificación de costes, aprobado por la FTFE, donde se establece que *“Los gastos de publicidad para la organización y difusión de las acciones formativas deberán incluir la descripción del servicio prestado y deberán contener el detalle suficiente para permitir comprobar la vinculación del gasto imputado al plan de formación o a las acciones formativas correspondientes”*.

Este mismo incumplimiento se ha verificado en los gastos imputados por una federación empresarial asociada a CEPYME, por un importe de 4.400 euros (FD 588 y 589); y por dos confederaciones de empresarios de ámbito provincial, por 1.484 euros (FD 556; 557 y 598) y 1.267 euros (FD 582; 583; 584; 585; 586 y 587), respectivamente, en concepto de gastos de publicidad y propaganda, al no encontrarse debidamente acreditada la vinculación entre el gasto imputado y las acciones del plan de formación ejecutado.

2. Los costes asociados a este plan de formación se elevaron a 1.112.298 euros, representando el 11,14% de la totalidad de costes del plan. En este apartado destacan los costes imputados en concepto de gastos de facturación (FA), cuyo importe se elevó a 789.399 euros, un 70,97% del total de costes asociados, seguido de los gastos internos (GIA), cuyo importe se elevó a 232.772 euros (20,93%).

En relación con los gastos de facturación (FA), el volumen más elevado correspondió a una factura (FA 50/nº G-0186/2011) emitida por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) en concepto de *“apoyo a la gestión y ejecución del plan de formación*

continua 2010, financiado por la Fundación para la Formación Continua” por un importe de 752.064 euros¹⁰.

Con carácter previo al análisis del importe facturado por este concepto es necesario manifestar que la CEPYME es una entidad asociada a la CEOE. A este respecto, tanto la LGS como la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones públicas, regulan la participación de los miembros asociados a las entidades beneficiarias en la ejecución de los planes de formación, requiriendo la autorización previa del órgano concedente de la subvención.

Sin embargo, esta normativa no regula el caso contrario, es decir, la imputación de gastos efectuada por parte de una entidad (CEOE) a quien se encuentra asociada la entidad beneficiaria de la subvención (CEPYME), ocasionando un vacío legal que provoca la falta de autorización de la imputación de estos gastos por parte de la Dirección General del SEPE.

El gasto imputado por esta factura (752.064 euros) fue distribuido entre todas las acciones que conformaron el plan de formación, incluidas aquellas acciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo. Sin embargo dicha factura (FA 50/nº G-0186/2011) no desglosaba ni el tipo de actividades desarrolladas ni las personas encargadas de su realización, incumpliendo lo dispuesto en la convocatoria de subvenciones del año 2010 y en la Instrucción para la justificación de costes de las subvenciones, aprobada mediante resolución de la Dirección General del SEPE, donde se señala que *“los costes asociados correspondientes a las acciones formativas cofinanciadas en los que incurra la entidad beneficiaria serán subvencionables siempre que sean asignados a la actividad cofinanciada con arreglo a un método justo y equitativo, que debe constar por escrito y ser previo a la realización del gasto y remitirse en la fase de justificación de la subvención”*, requisitos que no se cumplieron en el supuesto analizado.

Por ello, durante los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal en la sede de la CEPYME, se requirió el desglose de las actividades desarrolladas y la justificación detallada del importe facturado. Con esta finalidad, la CEOE remitió una nota (sin fecha ni firma de persona responsable de dicha organización empresarial) donde se establecía un total de 21.245 horas dedicadas por la CEOE al plan de formación F20100220, con un precio unitario de 30 euros/hora, desglosando, entre otras, las siguientes actividades: cumplimentación de la solicitud; búsqueda y selección de participantes; comunicaciones de inicio de las acciones formativas; preparación de la documentación de certificación y justificación de costes; distribución y archivo de los cuestionarios de evaluación de todos los alumnos y revisión de la documentación.

En este sentido es necesario manifestar que la CEOE facturó 752.064 euros con cargo al plan de formación ejecutado por CEPYME como consecuencia del apoyo realizado, un importe mayor que el imputado con cargo a su propio plan de formación en concepto de gastos internos, el cual se elevó a 702.703 euros.

¹⁰ En el trámite de alegaciones, el ex presidente de la CEPYME manifiesta que desde que se iniciaron los planes de formación continua, la supervisión, dirección y toma de decisiones relativas a la ejecución de dichos planes siempre fue llevada a cabo por el Director Gerente de la CEOE y su equipo profesional, al margen e independientemente del equipo profesional y directivo de CEPYME, a cuyo fin y por acuerdo colegiado de los órganos de gobierno de CEPYME, se apoderó a todos los efectos y con las más amplias atribuciones para ello al Director Gerente de la CEOE, en escritura pública formalizada ante notario, remitiéndose, a efectos probatorios, a los archivos de la CEPYME y de la CEOE. Señala, asimismo, que la única labor realizada por personal de CEPYME en la ejecución de los mencionados planes fue la coordinación y gestión de tareas muy concretas de carácter técnico relacionadas con los aspectos formativos, siempre siguiendo las directrices de la gerencia de CEOE y su equipo encargado del área de formación, remitiéndose, a efectos probatorios, a los archivos de la CEPYME y de la CEOE.

Por otro lado, de conformidad con lo dispuesto en la mencionada Instrucción de justificación de costes de estas subvenciones, cuando las actividades de organización, gestión y apoyo del plan se lleven a cabo por más de una entidad, deberán indicarse las actividades realizadas por cada una de ellas; requisitos que no se han cumplido en este caso, ya que las actividades desarrolladas por la CEOE se relacionaban de forma genérica y sin detalle de las fechas en las que se llevaron a cabo cada una de las actividades referidas.

Por todo ello, este Tribunal considera que las actividades desarrolladas por la CEOE con cargo al plan de formación ejecutado por la CEPYME no se encuentran suficientemente justificadas, debiendo la FTFE proceder a analizar dicha imputación de gastos, requiriendo la justificación de todas las actividades desarrolladas y, en caso de no ser debidamente justificadas, proceder el SEPE a iniciar el procedimiento de reintegro oportuno, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 37.1.c) de la LGS y el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de esta Ley.

Dentro del apartado de gastos asociados, la CEPYME también imputó 232.772 euros en concepto de gastos internos (GIA), derivados de las actividades de apoyo, gestión y ejecución del plan de formación desarrolladas por su propio personal y el de las entidades asociadas que figuraban en el convenio de ejecución del mismo. De este importe, 115.707 euros corresponden a los gastos de personal de CEPYME como consecuencia de las actividades desarrolladas, donde se invirtieron un total de 3.647 horas, según consta en la certificación salarial emitida por el representante legal de esta organización empresarial, con un total de diez trabajadores dedicados a su realización.

Este Tribunal considera que esta certificación salarial no debería considerarse, por parte de la FTFE, soporte documental acreditativo de este tipo de gastos, ya que no permite conocer las tareas desarrolladas por cada una de las personas en el plan de formación.

Por otro lado, en relación con el sistema establecido por la CEPYME para cuantificar las horas dedicadas por cada trabajador al plan de formación, este Tribunal ha verificado una falta de acreditación fehaciente de este tipo de gastos, al no disponer esta entidad beneficiaria de medios internos (partes de control, aplicación informática, etc.) que hayan permitido a este Tribunal verificar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución del plan de formación, por lo que en la fiscalización no se ha podido comprobar la veracidad de las horas dedicadas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto, que se elevó a 232.772 euros.

3. Los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (OCS), cuyo importe se elevó a 339.873 euros, tuvieron como finalidad la financiación de las actividades de control a realizar sobre una muestra de grupos formativos y fueron facturados por una sola empresa, representando el 3,41% sobre la cuantía de la subvención aprobada, encontrándose dentro del límite (5%) autorizado en la convocatoria de estas subvenciones.
4. En relación con los costes imputados como consecuencia del informe de auditor es necesario manifestar, con carácter previo, que la cuenta justificativa de estos planes de formación puede presentarse, de conformidad con lo previsto en el Reglamento de la LGS, mediante la aportación de justificantes de gasto o bien mediante la aportación de informe de auditor. La CEPYME optó por la presentación de su cuenta justificativa mediante esta última modalidad, elevándose el importe imputado por este concepto a 100.620 euros, que representa el 1,01% del total de la subvención concedida, encontrándose dentro del porcentaje máximo (5%) permitido en la convocatoria de estas subvenciones públicas.

El contenido del informe emitido por la empresa contratada a estos efectos se adaptó al modelo recogido en el anexo III de la convocatoria de estas subvenciones para el año 2010, donde solo

se requiere información sobre la entidad solicitante de la subvención; el número de plan de formación; el importe de la ayuda concedida; los costes imputados; los costes revisados; y los costes admitidos.

Sin embargo, no se adjunta ningún informe que se adapte a los requisitos exigidos por la Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, por la que se aprueba la norma de actuación de los auditores de cuentas en la realización de los trabajos de revisión de cuentas justificativas de subvenciones, incumpliendo lo dispuesto en la mencionada Orden Ministerial. A este respecto, no consta a este Tribunal que por parte de la FTFE se hayan adoptado las medidas oportunas tendentes a garantizar dicho cumplimiento, máxime, teniendo en cuenta, que los costes de los planes de formación justificados mediante la presentación de informe de auditor son validados por dicha Fundación y, salvo incidencias derivadas de actuaciones de seguimiento, estos costes se consideran totalmente justificados.

V.4.3.1.3.- Análisis de las acciones formativas

Las acciones formativas que se recogieron en el convenio formalizado para la ejecución del plan de formación F20100220 entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CEPYME ascendieron a un total de 69. De acuerdo con la documentación justificativa presentada por la CEPYME a la FTFE, el número de acciones desarrolladas finalmente coincidió con las recogidas en el citado convenio, desglosadas por modalidad de impartición como se muestra a continuación:

Cuadro nº 54
MODALIDADES DE IMPARTICIÓN. PLAN DE FORMACIÓN F20100220

ACTIVIDAD FORMATIVA	MODALIDAD DE IMPARTICIÓN				TOTAL
	MIXTA	TELEFORMACIÓN	PRESENCIAL	DISTANCIA	
Acciones	21	22	18	8	69
Grupos	138	125	140	21	424
Participantes	6.143	6.941	2.876	1.074	17.034

Como se refleja en el cuadro anterior, la CEPYME otorgó un peso específico muy relevante a la modalidad de teleformación y mixta, ya que si bien la modalidad presencial tiene un número similar de acciones y grupos desarrollados, el número de participantes en estas acciones fue muy inferior.

Del total de 424 grupos formativos desarrollados, 29 se iniciaron con anterioridad a la fecha de aprobación de la solicitud de la subvención el 23 de abril de 2010.

Las deficiencias observadas, por este Tribunal, en la ejecución de las acciones formativas desarrolladas por la CEPYME han sido las siguientes:

1. Analizados los participantes en estas acciones formativas, se ha verificado que, en algunos casos, los alumnos participantes en las mismas correspondían a trabajadores bien de la CEPYME o bien de las entidades asociadas a la misma. Así, de acuerdo con la información facilitada por la CEPYME a este Tribunal, al menos 34.471 euros fueron imputados a este plan de formación como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas por la CEPYME a sus propios trabajadores. En este mismo sentido, este Tribunal ha comprobado que determinadas empresas privadas, contratadas por la CEPYME para la ejecución de acciones formativas, utilizaron este tipo de formación para impartir estas acciones a sus propios trabajadores.

Esta situación se ha producido, al menos, en siete empresas, donde se estima una facturación de 39.761 euros como consecuencia de la impartición de los cursos a sus propios trabajadores. En el siguiente cuadro se recogen las empresas afectadas por esta situación y el importe imputado al plan de formación como consecuencia de las acciones formativas impartidas a sus trabajadores:

Cuadro nº 55

COSTES IMPUTADOS POR LAS EMPRESAS SUBCONTRATADAS COMO CONSECUENCIA DE LA IMPARTICIÓN DE FORMACIÓN A SUS PROPIOS TRABAJADORES
(En euros)

EMPRESA FORMADORA (1)	COSTE
Entidad 2	406
Empresa 2	2.880
Entidad participante 1	15.856
Empresa 4	4.018
Empresa 6	4.225
Empresa 7.	4.684
Empresa 8	7.692
TOTAL	39.761

(1) Las denominaciones de las empresas formadoras son las asignadas a las mismas empresas y entidades que figuran en la parte del Informe correspondiente a CEOE.

Este Tribunal considera que este tipo de formación no debería tener acogida en la iniciativa de formación de oferta, financiada mediante subvenciones públicas, sino mediante la iniciativa de formación de demanda, ya que responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, financiada mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas. Por ello, se considera que tanto la CEPYME como las empresas antes relacionadas deberían haber cofinanciado esta formación de sus trabajadores de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, financiándose mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que deben ingresar las empresas, no teniendo un carácter de subvención pública de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.g) de la citada LGS.

Sin embargo, mediante la participación de estos trabajadores en las acciones formativas desarrolladas con cargo al plan de formación F20100220, CEPYME y estas empresas privadas no cofinanciaron esta formación, ya que la misma fue financiada, en su totalidad, a través de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE; obteniendo, en el caso de las empresas mencionadas, beneficios como consecuencia de la facturación imputada en concepto de impartición de las mismas.

- Este Tribunal ha verificado una multiparticipación de determinados trabajadores en determinadas acciones formativas. Así, analizada la ejecución de todos los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010, se ha verificado que un total de 398 alumnos participaron en más de diez acciones formativas, participando éstos en un total de 6.068 acciones formativas. En relación con el plan de formación F20100220, 4 alumnos (1% del

total de la convocatoria afectado por esta incidencia) participaron en diez o más acciones formativas dentro de este plan ejecutado por la CEPYME.

Este Tribunal considera que esta acumulación de cursos por algunos participantes resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones, incumpléndose de la misma forma los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse limitada la distribución de los recursos públicos existentes y la participación de los alumnos, debiendo ser objeto de un seguimiento y control específico por parte del SEPE, con el fin de comprobar la realización efectiva de estos cursos, por parte de las personas participantes.

3. Para verificar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en los expedientes de los grupos formativos, comprobando la documentación que debe obrar en los mismos en función de su modalidad de impartición (solicitudes; partes de firma de asistencia; material entregado; cuestionarios de evaluación de los alumnos; exámenes; certificados o diplomas entregados, etc.). Así, se han verificado un total de 40 grupos formativos en los que participaron un total de 2.397 alumnos, debiendo destacarse que, con carácter general, los expedientes analizados contenían la documentación requerida, atendiendo a su modalidad de impartición.
4. El SEPE realizó visitas de seguimiento y control de las actividades formativas en tiempo real a un total de 37 grupos formativos (26 bajo la modalidad de teleformación; 6 en modalidad mixta y 5 en modalidad presencial). En 35 de estos grupos se detectaron incidencias en los participantes, si bien éstas no conllevaron una minoración de los costes financiados.

Un total de 28 de estos grupos formativos fueron impartidos por la misma empresa (entidad 1), la cual fue declarada insolvente en febrero del año 2013. En este sentido, en los trabajos de fiscalización se ha comprobado que, dentro de la formación impartida por la mencionada empresa, numerosos alumnos han participado en más de un grupo formativo y, asimismo, también han participado en el plan de formación desarrollado por la CEOE, en cuya ejecución también participó esta empresa. Así un total de 1.095 trabajadores participaron en ambos planes de formación desarrollando 4.129 grupos formativos.

Esta misma situación se ha producido en las empresas de formación empresa 8 y empresa 2, donde 242 y 110 trabajadores, respectivamente, han participado en ambos planes de formación, realizando un total de 832 y 327 grupos formativos, respectivamente.

A este respecto es necesario manifestar que, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 5.3 de la convocatoria de subvenciones del año 2010, *“La selección de los trabajadores que vayan a participar en el plan de formación se realizará por la entidad beneficiaria o responsable de impartir las acciones formativas, atendiendo a las prioridades del plan de formación y a criterios de igualdad y de objetividad”*, principios que se pueden haber visto incumplidos con la forma de actuación expuesta anteriormente.

V.4.3.2.- ANÁLISIS DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010, fue aprobada por el SEPE mediante Resolución de 20 de julio de 2010.

La CEPYME ejecutó dos acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a esta convocatoria. A continuación se recogen las diferentes fases procedimentales de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la organización empresarial CEPYME para la ejecución de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación:

Cuadro nº 56

FASES DE LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO
(En euros)

Nº DE EXPEDIENTE	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE LIQUIDADADO	REINTEGRO
C20100177	1.054.880	777.278	771.014	765.376	12.838
C20100174	862.543	342.083	239.360	238.827	108.226
TOTAL	1.917.423	1.119.361	1.010.374	1.004.203	121.064

En el cuadro anterior se refleja, en primer lugar, el importe solicitado inicialmente por la CEPYME para el desarrollo de las correspondientes acciones; a continuación se recoge el importe concedido por el SEPE una vez que los respectivos proyectos fueron valorados por la FTFE de acuerdo con las metodologías de valoración técnica y financiación aprobadas por Resolución del SEPE; seguidamente se incluye el importe justificativo presentado por la CEPYME a la FTFE; el importe del gasto finalmente liquidado por el SEPE una vez comprobados por la FTFE los justificantes de acuerdo con la Instrucción de justificación de costes aprobada por Resolución del SEPE de 1 de julio de 2011; y finalmente el importe del reintegro que, en su caso, proceda.

A este respecto, es necesario poner de manifiesto que la CEPYME no declaró ningún tipo de rendimientos financieros generados por las subvenciones transferidas que, conforme a lo establecido en el artículo 19.5 de la LGS incrementan la subvención transferida y deben ser aplicados a la actividad subvencionada o, en su caso, objeto de reintegro total o parcial.

Como se muestra en el cuadro anterior, el importe finalmente justificado por la CEPYME en el desarrollo de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación fue inferior al importe concedido por el SEPE, siendo posteriormente minorado por la FTFE en la revisión de la justificación, resultando un importe a reintegrar de 121.064 euros (de los cuales 5.906 correspondieron a intereses de demora); importe que fue ingresado por esta organización empresarial.

En el siguiente cuadro se indica el detalle del importe finalmente liquidado por la FTFE a la CEPYME por las dos acciones ejecutadas, clasificado según las categorías de gasto previstas en la Instrucción de justificación de costes de estas subvenciones, así como el porcentaje que cada uno representa respecto al total:

Cuadro nº 57
CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS LIQUIDADOS
(En euros)

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FTFE	%
Costes directos	997.284	99,31
Costes de personal	610.775	60,82
Gastos de personal interno	61.433	6,12
Entidades participantes	549.342	54,70
Equipos	0	0,00
Bienes consumibles	0	0,00
Locales	0	0,00
Dietas y desplazamientos	0	0,00
Otros costes directos	386.509	38,49
Costes asociados	6.919	0,69
TOTAL COSTES DIRECTOS Y ASOCIADOS	1.004.203	100,00

Como puede observarse de los datos contenidos en el cuadro anterior, más de la mitad (54,70%) de los gastos liquidados correspondieron a los costes de las entidades colaboradoras en el desarrollo de las dos acciones, seguido de los gastos clasificados en concepto de "Otros costes directos" (38,49%).

La totalidad de los costes de personal externo, en ambas acciones, fueron facturados por una misma entidad colaboradora, la entidad 2, que, de acuerdo con los respectivos anexos de colaboración aportados a la FTFE, ha sido la entidad subcontratada para la ejecución del mismo tipo de acciones en todas las convocatorias anteriores. Asimismo, la totalidad de los costes recogidos en la categoría de "Otros costes directos" fueron facturados por una empresa contratada para el desarrollo de la campaña de publicidad en prensa que se recoge en el proyecto de la acción C20100177, siendo dicha entidad la misma que fue contratada para el mismo tipo de acción en todas las convocatorias anteriores, de acuerdo con los datos contenidos en el respectivo anexo de colaboración.

A continuación se exponen las deficiencias e incumplimientos observados por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes de las dos acciones desarrolladas por la CEPYME en la convocatoria del ejercicio presupuestario 2010.

V.4.3.2.1.- Cuestiones generales

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.5 de la LGS, "Los rendimientos financieros que se generen por los fondos librados a los beneficiarios incrementarán el importe de la subvención concedida y se aplicarán igualmente a la actividad subvencionada, salvo que, por razones debidamente motivadas, se disponga lo contrario en las bases reguladoras de la subvención".

En este sentido, hay que destacar, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, que la CEPYME no ha declarado, para ninguna de las dos acciones ejecutadas, rendimiento financiero alguno por las subvenciones transferidas. Requeridos, durante la fiscalización, los motivos de esta

circunstancia, la CEPYME manifestó que fue un asunto no negociado con la respectiva entidad financiera, no generándose, en consecuencia, dichos rendimientos financieros. Tras solicitarse, por parte de este Tribunal, confirmación de dicho extremo, la CEPYME aportó escrito de la entidad financiera en la que ésta declara no haber realizado abono alguno de intereses a favor de la CEPYME durante el ejercicio 2011 en la cuenta bancaria en la que se ingresó el importe de estas subvenciones.

Esta circunstancia implica un uso ineficiente, así como una falta de diligencia en la gestión de los recursos públicos por parte de la CEPYME, al encontrarse dichos recursos ociosos durante todo el periodo de ejecución de la acción, resultando contrario al principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos que resulta de aplicación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la precitada LGS.

Además, no consta que la FTFE haya realizado acción alguna encaminada a aclarar la falta de declaración de rendimientos financieros, lo que implica una falta de diligencia en el control de los recursos públicos, así como la asunción de un riesgo ante la posible existencia de rendimientos financieros no declarados que pudieran quedar, sin justificar, en poder de la entidad beneficiaria.

V.4.3.2.2.- Costes de personal interno

En este apartado se han observado las siguientes deficiencias:

1. De acuerdo con la Instrucción de justificación de costes de estas subvenciones públicas, aprobada mediante Resolución de la Dirección General del SEPE de 1 de julio de 2011, *“El coste del personal interno será el resultado de dividir el coste anual para la empresa entre las horas anuales trabajadas y multiplicarlo por las horas imputadas y certificadas al proyecto”*.

Tras solicitarse a la entidad beneficiaria los partes de control interno o documentación equivalente que acreditasen las horas imputadas por el personal propio al desarrollo de las acciones, la CEPYME indicó que dicha imputación se realizó mediante una estimación semanal de horas realizadas, bien directamente por el propio personal implicado en el desarrollo de las acciones o bien por la directora de los proyectos, obteniéndose posteriormente el cómputo mensual.

En consecuencia, la CEPYME no ha dispuesto de medios que permitan determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de cada una de las acciones desarrolladas, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto, el cual se elevó a un total de 61.433 euros.

2. Con cargo a la acción C20100174 se imputaron un total de 12.750 euros, como consecuencia de los trabajos desarrollados por dos técnicos de la CEPYME que, sin embargo, no figuraban relacionados en ninguno de los documentos que debían recoger la relación del personal dedicado al desarrollo de esta acción (solicitud; reformulación; certificación de finalización de la acción y relación nominal de personas imputadas a la acción). Así, en los citados documentos sólo figuraba, como personal dedicado al desarrollo de estas acciones, una directora de proyecto y una administrativa, sin recoger, en ninguno de ellos, los trabajos a desarrollar por los dos técnicos cuyos costes de personal, sin embargo, fueron imputados finalmente al coste de la acción.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 30.1 de la LGS la justificación de las subvenciones tiene, entre sus finalidades, acreditar el cumplimiento de las condiciones

impuestas y la consecución de los objetivos previstos en el acto de su concesión, debiendo documentarse, para ello, tanto la realización de la actividad subvencionada como el cumplimiento de las condiciones fijadas para su realización en su concesión.

La acreditación de la ejecución de la acción, de conformidad con lo previsto en el artículo 18.3 de la convocatoria de subvenciones para el año 2010, debía recogerse en la memoria de actuación justificativa, integrada por la certificación de finalización de la acción, circunstancia que no se produjo en esta acción, dado que en la mencionada documentación no figuraban estas personas como parte de la plantilla de CEPYME dedicada al desarrollo de la acción.

Por otro lado, en ningún momento del proceso de realización de la acción la CEPYME comunicó a la FTFE la modificación del personal dedicado a su ejecución, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 12 de la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de estas subvenciones.

En consecuencia, este Tribunal de Cuentas considera que la FTFE debería proceder a analizar esta situación y el SEPE, en su caso, iniciar el oportuno procedimiento de reintegro, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 91.1 del Reglamento de la LGS (así como el artículo 18 de la Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación), al haberse incumplido los compromisos asumidos en la resolución de concesión de esta subvención, ya que se imputaron los costes de personal de dos técnicos que no se encontraban previamente autorizados para el desarrollo de las actividades que conformaban esta acción.

V.4.3.2.3.- *Costes asociados*

La CEPYME imputó, dentro de estos costes asociados, gastos en concepto de arrendamientos y alquileres; viajes, locomoción y transportes; reparaciones y material de oficina y amortización de elementos, por un importe de 4.235 euros, que, de acuerdo con la Instrucción de justificación de costes del SEPE, responderían a la categoría de costes directos de la acción, sin que se produjese su reclasificación.

En relación con los gastos imputados en concepto de viajes, locomoción y transportes, la FTFE admitió gastos imputados a la acción C20100174, por un importe de 1.152 euros, relacionados con dos vehículos oficiales utilizados por el personal de la CEPYME, donde se incluyeron conceptos de gasto como Inspección Técnica de Vehículos; gasolina; seguros; reparaciones; lavado e incluso multas de tráfico; gastos que, sin embargo, no fueron admitidos en la acción C20100177, lo cual denota una falta de homogeneización de criterios de aplicación por parte de la FTFE en la revisión de la documentación justificativa de estas subvenciones.

Este Tribunal considera que dichos gastos no tienen relación directa con la acción objeto de subvención y, en consecuencia, no tienen el carácter de gastos subvencionables, debiendo proceder la FTFE a analizar dichos gastos y, en el caso de no ser debidamente justificados, iniciar el SEPE el procedimiento de reintegro establecido en el artículo 18 de la mencionada Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre.

Por otro lado, en este mismo apartado se imputaron gastos, bajo la denominación de "varios", cuya documentación justificativa se limitó a una declaración responsable del Director Gerente de la CEPYME, sin que en la misma conste la naturaleza de estos gastos o la relación directa con la acción, incumpliendo con ello lo dispuesto en la Instrucción de justificación de costes aprobada por la Dirección General del SEPE, si bien su importe no se ha considerado relevante.

V.5.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ESPAÑA

V.5.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria

La UGT es una organización sindical integrada por federaciones estatales que se constituyen en el ámbito del Estado español para agrupar a las trabajadoras y trabajadores asalariados y otra serie de colectivos.

De acuerdo con sus Estatutos, sus órganos de gobierno son:

- a) El Congreso Confederal.
- b) El Comité Confederal.
- c) La Comisión Ejecutiva Confederal.
- d) El Consejo Confederal.
- e) La Comisión de Garantías Confederal.
- f) La Comisión de Control Económico Confederal.

V.5.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Unión General de Trabajadores de España

V.5.2.1.- INTRODUCCIÓN

En el periodo 2009-2011, la organización sindical UGT ha sido beneficiaria de las subvenciones públicas que se relacionan a continuación, concedidas por el SEPE y destinadas a desarrollar tanto planes de formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en el ámbito estatal, como acciones de apoyo y acompañamiento a la formación analizándose, a continuación, de manera diferenciada, atendiendo a sus distintas finalidades.

V.5.2.2.- PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

Las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la UGT, en el periodo 2009-2011, destinadas a la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados son las que se reflejan a continuación:

Cuadro nº 58

**SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA UGT PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL. PERIODO 2009/2011
(En euros)**

CONVOCATORIA	PLAN DE FORMACIÓN	TIPO	IMPORTE CONCEDIDO
2009	F20090217	Intersectorial General	10.525.535
2010	F20100024	Intersectorial General	10.012.598
2011	F110251AA	Intersectorial General	7.600.054
TOTAL			28.138.187

El importe de las subvenciones concedidas a la UGT ha ido minorando en relación directa con la disminución de la recaudación de cuotas de formación profesional y también, con respecto a la

convocatoria del año 2011, a la ausencia de financiación procedente del Fondo Social Europeo y a la incorporación de la convocatoria de jóvenes menores de 30 años.

La finalidad de estas subvenciones fue la ejecución de planes de formación intersectoriales, es decir, aquellos compuestos por acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, incluida la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores.

Con independencia de las subvenciones recogidas anteriormente, la UGT también fue beneficiaria, en la convocatoria del año 2011, de una subvención con cargo al plan de formación para jóvenes menores de 30 años, por un importe de 1.930.250 euros. En consecuencia, el importe total de subvenciones públicas, concedidas por el SEPE dentro de las iniciativas de formación de oferta, percibidas por la UGT en el mencionado periodo ascendió a un importe de 30.068.437 euros.

V.5.2.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

De la diversa tipología de acciones previstas en las convocatorias del periodo 2009-2011 para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de las mismas, la financiación obtenida por la UGT se destinó a la ejecución de proyectos correspondientes a las Acciones Tipo 1 (“Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo”) y Tipo 2 (“Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo”).

En el siguiente cuadro se recogen las subvenciones públicas concedidas a la UGT para la ejecución de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a las convocatorias del periodo 2009-2011, así como el número y tipo de proyectos a los que se destinaron:

Cuadro nº 59

SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA UGT PARA LA EJECUCIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN EL PERIODO 2009-2011

(En euros)

TIPO DE ACCIÓN	2009		2010		2011	
	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE
1	1	1.118.726	1	818.468	1	839.483
2	1	829.866	1	498.481	1	544.164
TOTAL	2	1.948.592	2	1.316.949	2	1.383.647

V.5.3.- Resultados de la fiscalización

V.5.3.1.- SUBVENCIÓN PÚBLICA CONCEDIDA PARA LA EJECUCIÓN DE UN PLAN DE FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010 fue aprobada por el SEPE mediante Resolución de 1 de febrero de 2010 (en adelante, convocatoria de subvenciones año 2010).

En el siguiente cuadro se recogen los importes que conforman las distintas fases procedimentales de la subvención concedida, para la ejecución del plan de formación intersectorial desarrollado por la UGT, con cargo a dicha convocatoria:

Cuadro nº 60
PLAN DE FORMACIÓN INTERSECTORIAL. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

FASES	F 20100024 GENERAL
Importe solicitado	20.024.670
Importe concedido	10.012.598
Importe justificado	9.194.190
Importe liquidado	8.886.320
Reintegro	1.201.040

Según se refleja en el cuadro anterior, el importe inicialmente solicitado por la UGT para la ejecución del plan de formación intersectorial ascendió a 20.024.670 euros, es decir, más del 50% del total destinado en la convocatoria de estas subvenciones para la ejecución del conjunto de planes de formación intersectoriales (39.924.261 euros). El importe finalmente concedido, tras la aplicación de las metodologías de valoración técnica y de financiación de estas subvenciones, aprobadas mediante resoluciones de la Dirección General del SEPE, ascendió a 10.012.598 euros, lo cual representó un 25,08% del importe total concedido para el conjunto de planes de formación intersectoriales (39.923.825 euros).

La resolución de concesión de esta subvención fue dictada por la Dirección General del SEPE el 30 de julio de 2010, formalizándose, el 9 de agosto de 2010, el convenio para la ejecución de este plan de formación, entre el Director General del citado organismo autónomo y la Secretaria de Formación de la UGT de España. Posteriormente, con fecha 9 de marzo de 2011 se modificó la resolución de 30 de julio de 2010, alterando el importe a ejecutar por las entidades asociadas/agrupadas que figuraban en el convenio suscrito inicialmente.

El importe de justificación presentado finalmente por la UGT (ajustada la cuantía de los costes asociados) se elevó a 9.194.190 euros, minorado por la FTFE como consecuencia de la revisión efectuada, resultando un importe liquidado por dicha Fundación de 8.886.320 euros, generándose un reintegro de 1.201.040 euros (818.408 euros como consecuencia de su falta de aplicación al plan de formación y 382.632 euros como consecuencia del procedimiento de reintegro incoado por el SEPE, de los cuales 74.762 euros correspondían a los preceptivos intereses de demora impuestos).

V.5.3.1.1.- Subcontratación

En este apartado, este Tribunal ha observado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

1. La cláusula séptima del convenio entre el Director General del SEPE y la Secretaria de Formación de UGT, suscrito el 9 de agosto de 2010, donde se regula la participación de las "Entidades Asociadas/Agrupadas", recoge los compromisos adquiridos por estas entidades en la ejecución de este plan de formación, repartiéndose la totalidad del importe de la subvención concedida, entre la propia UGT de España y una Fundación constituida por la misma. Posteriormente, de acuerdo con la resolución de 9 de marzo de 2011, de la Dirección General

del SEPE, se modificaron los compromisos de ejecución de estas entidades autorizándose a la UGT a ejecutar, con cargo a este plan de formación, un importe de 5.807.307 euros y a la mencionada Fundación un importe de 4.205.291 euros.

Con esta finalidad, la UGT y la citada Fundación, con fecha 24 de febrero de 2010, formalizaron un convenio de agrupación (elevado a escritura pública) con la finalidad de gestionar de forma conjunta el plan de formación intersectorial solicitado y aprobado en la convocatoria del año 2010.

La Fundación referenciada en los párrafos anteriores (en adelante la Fundación) es una fundación benéfico-docente constituida por la UGT en el año 1.986, de carácter privado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, entre cuyos fines se encuentra la organización, gestión y administración de cursos, seminarios, jornadas, coloquios y otras actividades referidas a la formación profesional y ocupacional. Sus últimos estatutos aprobados, y elevados a escritura pública el 8 de noviembre de 1996, no se encuentran adaptados a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, ya que, dada su fecha de aprobación, no incluyen las modificaciones introducidas por el citado texto legal.

2. De acuerdo con la información extraída de la base de datos relativa a la convocatoria del año 2010, facilitada por la FTFE a este Tribunal y certificada a fecha 23 de abril de 2013, por parte de la UGT y de la Fundación se imputaron a este plan de formación 3.444.734 euros, derivados de la facturación emitida por parte de personas jurídicas (2.746.832 euros) o personas físicas (697.902 euros), cuyas facturaciones individuales superaron el importe de 12.000 euros recogido en el artículo 31.3 de la LGS, requiriéndose, en consecuencia, la solicitud por parte de la entidad beneficiaria de tres ofertas de diferentes proveedores.

Analizada por este Tribunal la contratación celebrada, tanto por la UGT como por la Fundación, en relación con la ejecución del plan de formación F20100024, tendente a verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el mencionado artículo 31.3 de la LGS, se han observado las siguientes incidencias:

- a) Con respecto a la contratación celebrada por la UGT, este Tribunal ha verificado que un importe de, al menos, 835.034 euros, fue contratado sin la previa solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores requerida por el artículo anteriormente citado. La contratación afectada por esta situación se recoge a continuación:

Cuadro nº 61

CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA UGT SUPERIOR A 12.000 EUROS SIN SOLICITUD DE TRES OFERTAS
(En euros)

EMPRESA/PERSONA FÍSICA	IMPORTE FACTURADO AL PLAN DE FORMACIÓN
Empresa 1.	15.239
Empresa 2	28.570
Empresa 3	14.767
Empresa 4	265.084
Empresa 5	67.419
Empresa 6	112.581
Empresa 7	82.128
Empresa 8	13.607
Empresa 9	57.507
Empresa 10	109.655
Empresa 11	23.351
Persona física	45.126
TOTAL	835.034

En ocasiones, la falta de solicitud de dichas ofertas vino amparada por lo señalado en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y el crecimiento del empleo, donde se estipula que *“En el ámbito de la formación profesional se considerará a efectos de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que el beneficiario ha cumplido lo allí establecido cuando justifique de modo razonado que la elección del proveedor responde a los criterios de eficacia y economía, teniendo en cuenta las iniciativas de formación a realizar y el ámbito en que se desarrollan. A estos efectos, la normativa reguladora de la formación profesional podrá concretar dichos criterios”*.

En esta casuística se encuentra el contrato celebrado con la empresa 9 cuyo objeto fue *“el asesoramiento jurídico necesario para el seguimiento de los planes de formación profesional de los trabajadores ocupados”*. Si bien la resolución de concesión de la subvención no se produjo hasta el 30 de julio de 2010, la duración del contrato anterior se extendió desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 2010, motivando la UGT la contratación de dicha empresa por tratarse *“de un grupo de abogados de reconocido prestigio, en precios de mercado”* sin aportarse documentación acreditativa relativa a los mencionados precios de mercado.

Si bien la contratación celebrada es acorde con lo recogido en la mencionada Disposición adicional quinta, este Tribunal considera que esta contratación, excesivamente permisiva y carente de motivación, resulta cuanto menos poco respetuosa con los principios de transparencia, concurrencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, promulgados por la LGS.

En otras ocasiones la falta de solicitud de diferentes propuestas económicas vino amparada en base a un criterio emitido por la Comisión Mixta de Seguimiento del Sector de Metal, donde se manifestaba que la solicitud de diferentes propuestas económicas solo es requerida en el caso de aquellos grupos formativos celebrados en una misma localidad. Sin embargo, el criterio emitido por la Comisión Mixta de Seguimiento de un sector económico específico no es conocido, ni compartido, por los responsables de la FTFE (según han comunicado a este Tribunal), lo cual determina su absoluta falta de aplicación generalizada a los planes de formación ejecutados en otros sectores económicos.

- b) Con respecto a la contratación celebrada por la Fundación constituida por UGT, este Tribunal ha verificado que un importe de, al menos, 299.103 euros, fue contratado sin la previa solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores requerida por el mencionado artículo 31.3 de la LGS. La contratación afectada por esta situación se recoge a continuación:

Cuadro nº 62

**CONTRATACIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN CONSTITUIDA POR UGT SUPERIOR A 12.000 EUROS SIN SOLICITUD DE TRES OFERTAS
(En euros)**

EMPRESA	IMPORTE FACTURADO AL PLAN DE FORMACIÓN
Persona jurídica 1	20.550
Persona jurídica 2	23.594
Persona jurídica 3	30.356
Persona jurídica 4	25.025
Persona jurídica 5	15.250
Persona jurídica 6	34.565
Persona jurídica 7	65.478
Persona jurídica 8	12.756
Persona jurídica 9	34.253
Persona jurídica 10	24.675
Persona jurídica 11	12.601
TOTAL	299.103

La justificación dada a este Tribunal por los responsables de la Fundación, en relación con la contratación celebrada de forma directa con dos empresas fue debido a que *“las especiales características del gasto subvencionado hacen que en el momento de la impartición del curso no existieran en el mercado de la localidad suficiente número de entidades para prestar el servicio, de ahí la imposibilidad de conseguir los tres presupuestos”*, sin aportar documentación que justifique dicha insuficiencia; y para el resto de las empresas subcontratadas de forma directa la motivación vino fundamentada en el mencionado criterio de la Comisión Mixta de Seguimiento del Sector de Metal, al tratarse de *“distintas acciones, localidades y/o grupos”*.

Por otro lado, la Fundación imputó al citado plan de formación un total de 470.995 euros facturados por la empresa 4, que forma parte del grupo empresarial de dicha Fundación,

con quien tiene suscritos tres contratos (arrendamiento de equipos y material didáctico; suministro de material didáctico y cesión de licencias de uso de la plataforma de teleformación), relativos al plan de formación, cuyas fechas de suscripción datan de los años 1997 y 2009. En dichos contratos se recoge el periodo de vigencia de los mismos manifestando que el contrato "(...) se prorrogará automáticamente, por periodos de igual duración, si a su vencimiento ninguna de las partes insta su resolución", no habiéndose producido dicha instancia, motivando, en consecuencia, la vigencia de los mismos y generando, con ello, la falta de solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores para la ejecución de los servicios prestados por dicha empresa vinculada al Instituto.

Por todo ello, este Tribunal considera que, al menos, un importe de 1.134.137 euros fue imputado al plan de formación F20100024 sin las debidas garantías de concurrencia y adecuación a los precios de mercado, por lo que se han incumplido los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos recogidos en el artículo 8.3 de la precitada LGS.

V.5.3.1.2.- Análisis de costes

En el siguiente cuadro se reflejan, desglosados por tipo de gastos, los costes presentados inicialmente por la UGT como consecuencia de la ejecución del plan de formación:

Cuadro nº 63
COSTES PRESENTADOS. PLAN DE FORMACIÓN F20100024
(En euros)

TIPO DE COSTES JUSTIFICABLES	COSTES PRESENTADOS	%
COSTES DIRECTOS	6.769.493	73,63
Gastos de facturación (FD)	3.805.405	41,39
Gastos de amortización (GAD)	0	0,00
Gastos de desplazamiento (GDD)	660.952	7,19
Gastos de personal propio (GPD)	2.303.136	25,05
COSTES ASOCIADOS (Ajustados)	1.692.373	18,40
Gastos de facturación (FA)	65.414	0,71
Gastos internos de personal (GIA)	1.052.685	11,45
Otros costes (DM20)	574.274	6,24
COSTES DE EVALUACIÓN Y CONTROL	407.124	4,43
COSTES INFORME AUDITOR	325.200	3,54
TOTAL	9.194.190	100,00

Como se recoge en este cuadro, los costes presentados y ajustados por la UGT para la justificación del plan de formación F20100024 se elevaron a 9.194.190 euros, siendo liquidados finalmente por la FTFE en 8.886.320 euros. Sin embargo, el proceso de revisión efectuado por la FTFE no permite a este Tribunal desglosar esta revisión en función de su tipo de costes, permitiendo sólo diferenciar, de forma global, los ajustes en concepto de certificación de costes (55.643 euros) y los efectuados como consecuencia de la certificación de alumnos participantes en la formación (252.227 euros).

Los costes directamente relacionados con la actividad formativa (costes directos) representaron el volumen más elevado sobre el total de gastos presentados por la entidad beneficiaria (73,63%), mientras los costes asociados a dicha actividad supusieron un 18,40% (una vez ajustados al límite máximo del 25% de los costes directos); correspondiendo el resto de gastos a los costes de

evaluación y control de la calidad de la formación (4,43%) y a los costes derivados de la emisión del informe de auditor para la justificación de la cuenta (3,54%), adaptándose, en consecuencia, a los porcentajes establecidos en la convocatoria del año 2010.

Las incidencias observadas por este Tribunal en el análisis de los costes imputados en este plan de formación son las siguientes:

1.- En relación con los costes directos se han observado las siguientes:

A) En los costes destinados al alojamiento, manutención y locomoción del personal docente y de los alumnos participantes (GDD) cuyo importe global se elevó a 660.952 euros, se ha verificado la imputación, por parte de la UGT, de dos justificantes (GDD 121 por 146.067 euros y GDD 122 por 248.945 euros), correspondientes, el primero, al 85% del coste total de la compra de víveres de la Escuela de formación dependiente de UGT desde el 2 de marzo de 2010 hasta el 31 de marzo de 2011 y, el segundo, al 85% de los costes de personal de ocho trabajadores de dicha Escuela en el citado periodo y al 100% del coste de una trabajadora.

En el desarrollo de los trabajos de fiscalización, la UGT ha manifestado que el porcentaje de imputación antes recogido se determinó en función del montante que los ingresos de la citada Escuela, en el año 2009, por actividades distintas del plan de formación representaron sobre los totales de la misma, aplicando un porcentaje similar en relación con los gastos de dicha Escuela. En base a ello, la UGT aplicó un 85% de los gastos generales de la Escuela al plan de formación F20100024, criterio que este Tribunal no considera suficientemente fundamentado y sustentado.

Por ello, con el fin de verificar la idoneidad de este porcentaje de imputación de costes, este Tribunal ha comprobado que este reparto se ha realizado para un total de 92 acciones desarrolladas con cargo al plan de formación, si bien todos los grupos de estas acciones no se han desarrollado en la citada Escuela, sino, en algunas ocasiones, en localidades distintas a Madrid (v.gr.: acción 279), sede de dicha Escuela.

También se ha verificado que el reparto de estos costes entre las diferentes acciones se realiza multiplicando los participantes certificados en cada acción por una cantidad fija (32,95 euros en compra de víveres y 56,17 euros en los costes de personal de cocina y habitaciones). En consecuencia, la UGT justifica un coste de 89,13 euros por participante certificado en estas 92 acciones, con independencia de si ha recibido la formación en dicha Escuela o en otro lugar diferente.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que la imputación de estos costes no se encuentra suficientemente justificada. Además, en los documentos justificativos de estos costes no se aporta información sobre los participantes en estas acciones ni, sobre todo, de su situación laboral (ocupados o desempleados), ya que hay que recordar que estos gastos sólo deberían ser sufragados, en principio, para aquellos trabajadores ocupados, puesto que los desempleados pueden solicitar becas y ayudas que sufragarían estos costes, y solo serían imputables estos gastos en el caso de su denegación.

En este sentido, es necesario manifestar que el manual de criterios de justificación de costes utilizado por la FTFE señala que los soportes justificativos que se presenten deberán contener el suficiente detalle para permitir comprobar la vinculación del gasto a la acción correspondiente así como adjuntar la relación nominal de participantes cuyo gasto se imputa, condiciones que no se han cumplido en este supuesto.

B) Los gastos de facturación (FD), cuyo importe global se elevó a 3.805.405 euros corresponden, entre otros, a los derivados de la impartición de la formación, alquiler de aulas y elaboración o adquisición de material didáctico contratado con terceros. Entre los proveedores de estos servicios destacaron, por su facturación, la empresa 4 y la persona jurídica 3 (pertenecientes al grupo empresarial de la fundación constituida por UGT), y la persona jurídica 7, además de otra persona jurídica no relacionada en los cuadros nº 4 y 5 anteriores, todas ellas vinculadas a Federaciones de la UGT. En este apartado se han observado las siguientes incidencias:

- Cinco justificantes, por un importe global de 128.349 euros (FD 705; FD726; FD 727; FD 728 y FD 729) han sido imputados aplicando, de nuevo, un criterio de reparto de costes.

Así, los FD 705; 726; 727 y 729, imputados por la UGT, corresponden a los gastos generales cuya actividad es genérica al conjunto de la Comisión Ejecutiva Confederal.

Para el reparto de estos costes, la UGT consideró que el porcentaje de ingresos que representó el plan de formación con respecto al total de ingresos obtenidos por la UGT debería ser similar al porcentaje que el plan de formación representa sobre el total de gastos generales de dicha organización. Mediante este criterio de imputación se obtuvo un porcentaje del 22,50%.

Con respecto al FD 728, corresponde a determinados gastos de la Escuela citada anteriormente cuyo porcentaje de imputación es del 85%, como se ha expuesto anteriormente.

Los costes imputados en estos justificantes correspondieron a la elaboración de material didáctico (material fungible) y alquiler de equipos (mantenimiento y alquiler de fotocopiadoras, mensajería y telégrafos), es decir, no son gastos directamente relacionados con la acción formativa.

Tal y como ha manifestado la UGT a este Tribunal, se trata de gastos genéricos. Por ello, las facturas no tienen el contenido exigido por la Instrucción de justificación de costes del SEPE, no incluyendo la denominación de la acción, el número de grupo formativo, la fecha de inicio y finalización, el número de participantes, etc.

Por ello, este Tribunal considera que dichos costes deberían haber sido considerados como costes asociados (DM20), procediéndose a reclasificar estos costes a dicho apartado y, en consecuencia, disminuir los costes directos en un importe de 128.349 euros. Sin embargo, al encontrarse los costes asociados en este plan de formación justificados en su porcentaje máximo (25% de los costes directos) ya que fueron en su momento ajustados, estos costes no deberían haber sido objeto de financiación con cargo a este plan de formación.

- En la empresa 10 se impartieron un total de 33 grupos formativos, por un importe global de 109.656 euros, con un total de 525 participantes certificados; de los cuales el 72% correspondían a personas desempleadas.

Este Tribunal ha verificado que existen días de coincidencia en los periodos de inicio y finalización de los grupos formativos, realizados por algunos participantes, pero al ser los periodos muy amplios no se puede afirmar que la formación de estos grupos sea simultánea y, en consecuencia, los participantes no pudieran asistir a más de un grupo formativo; verificación que tampoco ha podido realizar el SEPE ya que, dada la limitación de los controles efectuados por este organismo, no se ha realizado ninguna visita a dicho Centro como consecuencia de las actuaciones de seguimiento y control "in situ".

Por otro lado, seleccionada una muestra de la facturación emitida por este Centro por un importe de 95.503 euros en concepto de impartición (FD nº 84, 99, 100, 117, 219, 220, 372, 374, 375, 441, 555, 561, 562, 563, 616, 619, 627, 660, 1567, 1570, 1706, 1707, 1711, 1721, 1758, 1843, 1844, 1845, 2495, 2496 y 2497) y 5.271 euros en concepto de elaboración de

material didáctico (FD nº 99, 100, 219, 220, 374, 375, 563, 660, 1711, 2495 y 2496), este Tribunal ha verificado que no figuraban en las mismas el número de horas de duración del grupo formativo ni una breve descripción del material entregado, incumpléndose los requisitos de facturación recogidos en la Instrucción de seguimiento y justificación de costes de 15 de diciembre de 2010, aprobada por el SEPE.

C) Los gastos de personal propio (GPD), cuyo importe imputado al plan se elevó a 2.303.136 euros, corresponden a los gastos del personal de la UGT y de la Fundación dedicados a labores de impartición; preparación de clases; tutorías y evaluación; preparación del material didáctico; así como horas de trabajo invertidas en concepto de publicidad y difusión de las acciones formativas. Las incidencias e incumplimientos observados en los costes imputados por este concepto han sido las siguientes:

- De acuerdo con la Instrucción de justificación de costes aprobada por el SEPE *“Los costes imputados se deben desglosar por acción o por acción y grupo, con indicación de la referencia asignada a cada documento e identificando en cada línea el CIF de la entidad beneficiaria y el nombre y apellidos, el NIF, el coste anual para la empresa, las horas anuales trabajadas y el coste/hora de cada trabajador, y se imputará el coste en función del número de horas de actividad para cada concepto”*, manifestando posteriormente que *“El coste hora del personal interno será el resultado de dividir el coste anual para la empresa por las horas anuales trabajadas”*. Dicho coste anual para la empresa incluye el salario bruto anual, los costes de Seguridad Social, las dietas y locomoción y complementos a cargo de la empresa.

Sin embargo, este Tribunal considera insuficiente la justificación de este tipo de gastos mediante una relación certificada por el representante legal de la empresa, tal y como se efectuó en este plan de formación, ya que no permite verificar la imputación correcta de estos gastos, los cuales solo se pueden comprobar mediante la aportación efectiva de las nóminas de los trabajadores y los boletines de cotización presentados ante la Tesorería General de la Seguridad Social, así como tampoco la verificación de la imputación al plan de formación de conceptos no periódicos que pudieran incluirse en las nóminas y, sin embargo, no imputables al plan de formación.

Además, de acuerdo con la información facilitada por la UGT y la Fundación, se ha constatado que ninguna de las dos entidades ejecutantes del plan disponían de medios (partes de control interno, aplicación informática, etc.) que hayan permitido a este Tribunal determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución del plan de formación, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

- La Instrucción de Justificación de costes indica que *“como costes directos se imputarán las retribuciones de los formadores internos y externos imputables en el ejercicio de las actividades de preparación, impartición, tutoría y evaluación de las acciones formativas. En el impreso de justificación de costes GPD se agruparán los costes de personal propio del beneficiario en labores de impartición, preparación de clases, tutorías y evaluación, preparación del material didáctico, así como las horas invertidas en publicidad y difusión de las acciones formativas”*.

De lo expuesto anteriormente, se deduce que los costes imputados en concepto de formación como gastos directos deben tener una relación directa con la impartición realizada. Sin embargo, esta relación no se produce en los técnicos de la Fundación, cuyo importe imputado en concepto de tutorías y evaluación se elevó a 543.315 euros, ya que dicho importe se encuentra prorrateado entre todas las acciones desarrolladas por dicha

Fundación, resultando que este tipo de gastos parecen tener un carácter más general, sin una relación directa con la formación.

Este tipo de gastos deberían figurar como costes asociados (GIA) y no como costes directos, pero dado que en este plan de formación los costes asociados superaron el porcentaje máximo establecido y fueron ajustados, en su momento, estos gastos no deberían haber sido objeto de financiación con cargo al plan de formación.

En otros planes de formación analizados por este Tribunal, este tipo de gastos han sido imputados como gastos asociados, siendo necesario que la FTFE delimite de forma clara los conceptos a recoger en cada apartado, impidiendo de esta forma la imputación de costes inadmisibles y adoptar las medidas que procedan.

- De acuerdo con la Resolución de 20 de septiembre de 2010, del SEPE, por la que se modificó la Resolución de 1 de febrero de 2010, los planes de formación se podían ejecutar entre el 1.1.2010 y el 31.03.2011. Sin embargo, revisada la certificación salarial del personal propio de la UGT, este Tribunal ha verificado la imputación de costes directos de personal propio correspondientes a los meses de abril a junio de 2011, por un importe estimado en 30.810 euros (nóminas, seguridad social y parte proporcional de paga extraordinaria), que no deben ser aceptados como costes imputables a este plan de formación, ya que corresponden a meses posteriores a la realización de las acciones formativas.
- Analizada la documentación justificativa de los costes de personal de la Fundación, este Tribunal ha verificado que en las nóminas del personal contratado para la impartición de cursos de formación se han incluido conceptos retributivos denominados “actividad” que no se encuentran especificados en el contrato de trabajo formalizado y, en consecuencia, suponen una retribución adicional no estipulada en el mismo. A su vez, el convenio colectivo de la Fundación recoge diferentes conceptos retributivos, donde no se incluye ningún plus denominado “actividad”; además, el contrato formalizado entre la misma y este personal determina la retribución bruta mensual como el resultado del salario base y los complementos salariales recogidos en el convenio colectivo, por lo que este Tribunal entiende que todos los importes salariales abonados en concepto de “actividad” no se encuentran recogidos ni en el convenio colectivo ni en el contrato formalizado con la Fundación, debiendo analizar la FTFE los gastos imputados bajo este concepto.

Este Tribunal ha verificado una muestra de las nóminas correspondientes a estos trabajadores, por un importe de 313.312 euros, lo cual representa un 37,54% sobre los costes de formadores, habiendo observado que 98.768 euros corresponden a gastos imputados en concepto de “actividad”.

2.- En relación con los costes asociados, los costes presentados inicialmente por la UGT y la Fundación se elevaron a 2.130.836 euros. Sin embargo, al superar este tipo de gastos el porcentaje máximo del 25% de los costes directos, fueron ajustados a este porcentaje máximo, alcanzando en consecuencia un importe de 1.692.373 euros.

En relación con los gastos de personal interno (GIA), que representaron el 11,45% sobre el total de gastos asociados, se produjo la misma incidencia recogida anteriormente respecto a la falta de acreditación fehaciente de este tipo de gastos, al no disponer las entidades beneficiarias de medios (partes de control interno, aplicación informática, etc...) que hayan permitido a este Tribunal determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución del plan de formación, por lo que no ha sido posible verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

En este apartado se han imputado, por la Fundación, costes desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de abril de 2011, mientras que la UGT ha imputado gastos hasta el 30 de junio de 2011 (incluida la paga extraordinaria), periodo que si bien es acorde con lo permitido por la FTFE, cabe recordar que la convocatoria de estas subvenciones para el año 2010 fue aprobada mediante Resolución de 1 de febrero de 2010, y a la fecha de justificación de estas subvenciones (30 de junio de 2011) las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a la nómina de junio no habían sido abonadas, es decir, no podía justificarse el pago material de las mismas como se exige en la Instrucción de justificación de costes aprobada por el SEPE.

3.- Los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (OCS), cuyo importe se elevó a 407.124 euros, tuvieron como finalidad la financiación de las actividades de control que se deben realizar sobre una muestra representativa de, al menos, un 5% de los grupos formativos, así como el tratamiento y explotación de los cuestionarios de evaluación de la calidad cumplimentados por los alumnos, no pudiendo superar el coste imputado el 5% de la subvención concedida.

Los costes imputados en este plan de formación representaron el 4,43% de los costes presentados por la entidad beneficiaria. El importe más elevado imputado bajo este concepto corresponde a los gastos internos de personal (346.390 euros), entre los que se incluyen 244.280 euros de gastos de personal, manutención y alojamiento de seis personas de la organización sindical UGT que integran el denominado Servicio Confederal de Inspección, Seguimiento y Control para la formación en el empleo, creado con el objetivo de garantizar un adecuado nivel de calidad de los procesos formativos desarrollados por la UGT.

Analizados los mencionados gastos de manutención y alojamiento de las personas integrantes de este servicio, este Tribunal ha verificado que numerosas justificaciones y liquidaciones incluyen la totalidad de los gastos derivados del desplazamiento realizado para el control y evaluación de estos cursos (alojamiento, desplazamiento, desayuno, comida, cena, peaje, etc...) y, al mismo tiempo, se percibieron otros importes en concepto de media dieta y dieta entera. Los importes percibidos por este concepto fueron:

- Media dieta: 14,1 euros en el año 2010 y 14,4 euros en el año 2011.
- Dieta entera: 28,3 euros en el año 2010 y 29 euros en el año 2011.

Este Tribunal considera que los importes percibidos por este concepto se encuentran duplicados, ya que fueron satisfechos todos los gastos derivados de este desplazamiento y, en consecuencia, se percibieron de forma indebida los importes en concepto de media dieta y dieta entera, debiendo por ello proceder el SEPE a analizar dicha situación y, en su caso, proceder a iniciar el procedimiento de reintegro por estos importes.

Los gastos indebidamente percibidos por este concepto ascienden a un total de 2.972 euros correspondientes al siguiente personal:

Cuadro nº 64
COSTES INDEBIDAMENTE IMPUTADOS
 (En euros)

NOMBRE	IMPORTE INDEBIDAMENTE PERCIBIDO
Persona física 1	641
Persona física 2	427
Persona física 3	512
Persona física 4	1.106
Persona física 5	286
TOTAL	2.972

4.- En relación con los costes imputados como consecuencia del informe de auditor es necesario manifestar, con carácter previo, que la cuenta justificativa de estos planes de formación puede presentarse mediante la aportación de justificantes de gasto o bien mediante la aportación de informe de auditor, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La UGT optó por la presentación de su cuenta justificativa mediante esta última modalidad, elevándose el importe imputado por este concepto a un total de 325.200 euros, que representan el 3,54% del total de la subvención concedida, ajustándose al nivel máximo (5%) permitido en la convocatoria de estas subvenciones públicas. Sin embargo, es necesario manifestar que el coste imputado por este concepto por la UGT es el más elevado de todos los planes de formación que presentaron su cuenta justificativa mediante esta modalidad, ya que en otros planes de formación intersectoriales, cuya subvención concedida fue similar a la otorgada a la UGT, el coste del importe del informe auditor se elevó al 1,01% del total de la subvención concedida.

El contenido del informe emitido por la empresa auditora contratada a estos efectos se adaptó tanto al anexo III de la resolución de convocatoria de estas subvenciones para el año 2010 como a lo dispuesto por la Orden EHA/1434/2007, de 17 de mayo, por la que se aprueba la norma de actuación de los auditores de cuentas en la realización de los trabajos de revisión de cuentas justificativas de subvenciones. Sin embargo, dicho informe manifiesta que la cuenta justificativa se ha formulado cumpliendo todas y cada una de las instrucciones emitidas por la Consejería de Empleo y Mujer del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid, certificando que *“El presente Informe de certificación se emite exclusivamente para acreditar la aplicación de la subvención a la que se hace referencia en el párrafo 2 anterior, ante el Servicio Regional de Empleo de la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid”*.

Este Tribunal considera que esta situación no puede considerarse como un simple error material, ya que denota una absoluta falta de diligencia debida en la utilización de los recursos públicos, en primer lugar, por parte de la empresa auditora que elaboró dicho informe; en segundo lugar, por parte de la UGT al recibir dicho informe y no proceder a su análisis; y en último lugar, por parte de la FTFE, ya que este informe (de dos hojas de extensión) fue la única documentación presentada para la justificación de una subvención concedida por un importe de diez millones de euros. Además, se genera un riesgo evidente de que el informe emitido haya servido de justificación a dos subvenciones concedidas por diferentes organismos (en este caso, el SEPE y el Servicio Regional

de Empleo de la Comunidad de Madrid), imputándose la totalidad del gasto de dicho informe a uno de ellos o, inclusive, a los dos organismos.

Este Tribunal considera que la UGT debería haber procedido a analizar este informe y, en consecuencia, haber reparado en esta incidencia procediendo a su subsanación; así como la FTFE, que, al analizar dicho informe, debería haber solicitado la referida subsanación o, en su caso, al incumplirse los requisitos de justificación de esta subvención iniciar el preceptivo procedimiento de reintegro, solicitando la devolución de la subvención percibida así como los correspondientes intereses de demora.

Con motivo de los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal en la sede de la UGT, la empresa auditora ha emitido, con fecha 27 de diciembre de 2013, un certificado subsanando la incidencia puesta de manifiesto anteriormente, procediendo a la rectificación del órgano ante el cual se emite el informe para la justificación de la subvención concedida, manifestando que dicho informe se emitió *“exclusivamente para acreditar la aplicación de la subvención (...) ante el Servicio Público de Empleo Estatal y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo”*.

5.- Con cargo a este plan de formación se imputaron, al menos, 58.051 euros mediante notas de cargo emitidas por las Uniones Territoriales de UGT o Federaciones de servicios públicos que se relacionan a continuación:

Cuadro nº 65
NOTAS DE CARGO
(En euros)

DENOMINACIÓN	IMPORTE
Unión Territorial de UGT 1	34.253
Unión Territorial de UGT 2	1.260
Unión Territorial de UGT 3	10.980
Unión Territorial de UGT 4	6.675
Unión Territorial de UGT 5	292
Unión Territorial de UGT 6	415
Unión Territorial de UGT 7	1.710
Unión Territorial de UGT 8	528
Unión Territorial de UGT 9	1.938
TOTAL	58.051

El concepto de emisión de estas notas de cargo es, con carácter general, la repercusión de los gastos de conservación, mantenimiento y utilización de las instalaciones del centro donde se impartieron las acciones formativas; sin embargo, el criterio de imputación de estos gastos, mediante notas de cargo, fue muy dispar entre las diferentes Uniones Territoriales de la UGT ya que no existió un criterio homogéneo. Así, determinadas Uniones Territoriales (la 1, 2, 3, 4 y 8) emitieron estas notas de cargo aplicando un precio fijo por coste/hora de formación, si bien, cada Unión Territorial aplicó un precio diferente por este coste/hora (14,60 euros coste/hora; 10 euros; 10 euros; de 14 euros a 17,29 euros y 8 euros, respectivamente).

Las Uniones Territoriales 6 y 7 imputaron gastos derivados de la realización del curso, como comidas, transporte, equipamiento, etc.

Por último, la Unión Territorial 9 aplicó un porcentaje (entre el 4% y el 95%) sobre las facturas que aportaron por diferentes conceptos (electricidad, agua, limpieza, alquiler, seguridad, etc.), si bien, en ocasiones, este Tribunal considera que determinados porcentajes de imputación fueron muy elevados ya que en algunos casos, por un curso de duración de 30 horas se imputó un 15% del total del gasto mensual del alquiler del local donde se realizó dicha acción.

A este respecto, es necesario manifestar que la Resolución de 15 de diciembre de 2010, del SEPE, por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes establece, en relación con las notas de cargo, que *“Se admitirá la justificación mediante notas de cargo de acuerdo con las normas de contabilidad generalmente aceptadas.*

Las notas de cargo deberán estar emitidas a cada entidad beneficiaria, corresponder a costes reales de la entidad emisora y acompañarse con los documentos justificativos que soportan el gasto y/o sus imputaciones.

Las notas de cargo deberán reunir, al menos, los siguientes requisitos formales:

- *Número y, en su caso, serie.*
- *Nombre y apellidos o denominación social completa, tanto del emisor como del receptor de la nota de cargo.*
- *Número de identificación fiscal y domicilio del expedidor como del receptor.*
- *Lugar y fecha de su expedición.*
- *Concepto detallado de la prestación”.*

De acuerdo con lo indicado anteriormente, las notas de cargo emitidas por un importe fijo precio/hora por las Uniones Territoriales 3 y 8, por un importe global de 11.508 euros, no cumplieron los requisitos establecidos en la citada Instrucción, debiendo proceder la FTFE a analizar dicha imputación de gastos con cargo al plan de formación.

V.5.3.1.3.- Análisis de las acciones formativas

Las acciones formativas que se recogieron en el convenio formalizado para la ejecución del plan de formación F20100024 entre el Director General del SEPE y el representante legal de la UGT ascendieron a un total de 287, si bien un total de 64 acciones no disponían de financiación asignada en dicho convenio. No obstante, de acuerdo con la documentación justificativa presentada por la UGT a la FTFE el número de acciones finalmente desarrolladas ascendió a 201, desglosadas por modalidad de impartición como se muestra a continuación:

Cuadro nº 66
MODALIDADES DE IMPARTICIÓN. PLAN DE FORMACIÓN F20100024

ACTIVIDAD FORMATIVA	MODALIDAD DE IMPARTICIÓN				TOTAL
	MIXTA	TELEFORMACIÓN	PRESENCIAL	DISTANCIA	
Acciones	32	62	95	12	201
Grupos	53	216	762	23	1.054
Participantes	1.227	5.771	11.269	666	18.933

Como se refleja en el cuadro anterior, la UGT otorgó un peso específico muy relevante a la modalidad de formación presencial.

Las acciones formativas desarrolladas por la Fundación respondieron, básicamente, a acciones vinculadas a la obtención de un certificado de profesionalidad; mientras que las acciones ejecutadas por la UGT (a través de su Escuela de Formación) correspondieron a acciones sindicales, idiomas, tecnologías de la información, etc.

Del total de 1.054 grupos formativos desarrollados, 14 se iniciaron con anterioridad a la fecha de aprobación de la solicitud de la subvención; mientras que 212 se iniciaron entre dicha fecha y la fecha de la resolución de concesión de la subvención (30 de julio de 2010).

Las incidencias observadas por este Tribunal en la ejecución de las acciones formativas han sido las siguientes:

1. Analizados los participantes en las acciones formativas desarrolladas se ha verificado que, en determinadas acciones, los alumnos participantes en las mismas correspondían a trabajadores de entidades vinculadas con la UGT (Federaciones, Uniones provinciales, Fundaciones, etc.). Este Tribunal considera que este tipo de formación no debería tener acogida en la formación de oferta, financiada mediante subvenciones públicas, sino mediante la iniciativa de formación de demanda, ya que responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, financiada mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.

La UGT y las entidades vinculadas a la misma deberían haber cofinanciado esta formación de sus trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, financiándose mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que deben ingresar las empresas, no teniendo carácter de subvención pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.g) de la citada LGS.

Sin embargo, mediante la participación de estos trabajadores en las acciones formativas desarrolladas con cargo al plan de formación F20100024, la UGT y sus entidades vinculadas no cofinanciaron esta formación, ya que la misma fue financiada, plenamente, a través de las subvenciones concedidas por el SEPE.

De acuerdo con el análisis efectuado por este Tribunal, se deduce que el importe imputado por este concepto al plan de formación ascendería, al menos, a 319.827 euros (anexo nº 2), calculado como el producto del número de horas en que han participado los trabajadores por el coste/hora justificado. Además, en un total de 18 grupos formativos todos los participantes, en cada uno de ellos, fueron trabajadores de una misma empresa, ascendiendo el importe de estos cursos a un total de 96.452 euros.

2. Este Tribunal ha verificado una elevada multiparticipación de determinados trabajadores en determinadas acciones formativas. Así, analizada la ejecución de todos los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010 se ha verificado que 398 alumnos participaron en más de diez acciones, ejecutando un total de 6.068 acciones. En relación con el plan de formación F20100024, 8 alumnos (2,01% del total de la convocatoria afectado por esta incidencia) participaron en diez o más acciones dentro de este mismo plan.

Este Tribunal considera que esta acumulación de cursos realizados por algunos participantes resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones, vulnerándose asimismo los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse limitada la distribución de los recursos públicos existentes y la participación de los alumnos.

3. Con el fin de verificar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en los expedientes de los grupos formativos desarrollados con cargo a estos planes, comprobando la documentación que debe obrar en los mismos en función de su modalidad de impartición (solicitudes; partes de firma de asistencia; material entregado; cuestionarios de evaluación de los alumnos; exámenes; certificados o diplomas entregados, etc.). Así, se han verificado un total de 59 grupos formativos en los que participaron un total de 1.406 alumnos.

Los expedientes analizados contenían la documentación requerida, atendiendo a su modalidad de impartición, a excepción de los cuestionarios de evaluación de la calidad de las acciones formativas cumplimentados por los alumnos, los cuales no obraban en ninguno de los expedientes analizados¹¹.

V.5.3.2.- ANÁLISIS DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, fue aprobada por el SEPE mediante la Resolución de 20 de julio de 2010. La UGT realizó dos acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a dicha convocatoria.

A continuación se recogen los diferentes ítems procedimentales de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la UGT para la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación en la convocatoria del año 2010:

¹¹ En el trámite de alegaciones, la Secretaria Confederal de Formación de la UGT manifiesta que los cuestionarios de evaluación existen, poniéndose a disposición del Tribunal de Cuentas, si bien no se aportan en el escrito de alegaciones, debido, según manifestación expresa de aquella, a su enorme volumen.

Cuadro nº 67
FASES DEL PROCEDIMIENTO
(En euros)

Nº DE EXPEDIENTE	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO	RENDIMIENTOS GENERADOS	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE LIQUIDADO	REINTEGRO
C20100081	1.155.410	818.468	4.118	748.292	748.292	77.504
C20100078	942.116	498.481	2.195	482.329	482.329	19.086
TOTAL	2.097.526	1.316.949	6.313	1.230.621	1.230.621	96.590

En el cuadro anterior se recoge, en primer lugar, el importe solicitado inicialmente por la UGT para el desarrollo de las correspondientes acciones; a continuación se refleja el importe concedido por el SEPE para la realización de las mismas una vez que el respectivo proyecto ha sido valorado por la FTFE de acuerdo con las metodologías de valoración técnica y financiación aprobadas por Resolución del SEPE; posteriormente, se recoge el importe de los rendimientos financieros generados por la subvención transferida que fueron declarados por esta entidad beneficiaria, los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 19.5 de la LGS incrementan la subvención transferida y han de aplicarse a la actividad subvencionada.

Sin embargo, a pesar de que la UGT declaró rendimientos generados por las subvenciones transferidas, los mismos no fueron aplicados al desarrollo de las acciones, formando parte del importe objeto de reintegro en ambos proyectos, de acuerdo con la previsión contenida en el citado artículo 19.5 de la LGS.

Tras los datos anteriores, en el cuadro se recoge el importe de los gastos justificativos presentados por la organización sindical UGT a la FTFE; el importe del gasto finalmente liquidado por el SEPE una vez comprobados por la FTFE los justificantes de gasto de acuerdo con la Instrucción de costes aprobada por la Resolución del SEPE de 1 de julio de 2011; y finalmente el importe del reintegro, que resulta de la diferencia entre el importe concedido y el liquidado, así como los preceptivos intereses de demora y los rendimientos financieros generados que, como se ha expuesto anteriormente, no fueron aplicados al desarrollo de las acciones.

En este sentido, se observa que la FTFE aceptó la totalidad de los costes presentados por la UGT, a excepción de un ajuste que se efectuó sobre la acción C20100078, el cual no dio lugar a reintegro por aceptarse las alegaciones presentadas por la UGT en el procedimiento de reintegro iniciado.

En el siguiente cuadro se indica el detalle del importe liquidado por la FTFE a la UGT por las dos acciones ejecutadas, clasificado según las categorías de gasto previstas en la citada Instrucción de justificación de costes, así como el porcentaje que cada uno representa respecto al total:

Cuadro nº 68
CLASIFICACIÓN GASTOS LIQUIDADOS
(En euros)

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FTFE	%
Costes directos	1.187.797	96,52
Costes de personal	934.770	75,96
Personal Interno	753.744	61,25
Entidades colaboradoras (Personal externo)	181.026	14,71
Equipos	9.744	0,79
Bienes consumibles	37.493	3,05
Locales	4.363	0,35
Dietas y desplazamientos	14.850	1,21
Otros costes directos	186.577	15,16
Costes asociados	42.824	3,48
TOTAL	1.230.621	100,00

Como se observa en el cuadro anterior, el importe correspondiente a los costes de personal interno fue el que representó el mayor porcentaje del coste imputado por ambas acciones (61,25%); seguido del concepto relativo a "otros costes directos" (15,16%) y de "costes de personal externo" (14,71%). A continuación se exponen las incidencias e incumplimientos detectados por el Tribunal del análisis de los expedientes de las dos acciones desarrolladas por la UGT en la convocatoria del año 2010.

V.5.3.2.1.- Cuestiones generales

El importe solicitado por la UGT para la realización de la acción C20100081 ascendió a 1.155.410 euros, siendo el finalmente concedido de 818.468 euros. A pesar de la significativa diferencia (336.942 euros) entre el importe solicitado y el finalmente concedido, la UGT no procedió a la reformulación de su solicitud a efectos de "ajustar los compromisos y condiciones a la subvención otorgable", como posibilita el artículo 13.3 de la resolución de convocatoria.

Este Tribunal considera que el hecho de que la UGT asumiera la realización de las actividades objeto de la citada acción por un importe menor al solicitado inicialmente, sin plantear modificaciones respecto al proyecto inicial presentado, conlleva un riesgo de que inicialmente se sobredimensionaran los costes solicitados, lo cual generaría un incumplimiento del principio de eficiencia en la gestión de los recursos públicos promulgado por el artículo 8.3 de la LGS.

V.5.3.2.2.- Costes de personal interno

De acuerdo con la Instrucción de justificación de costes, "El coste del personal interno será el resultado de dividir el coste anual para la empresa entre las horas anuales trabajadas y multiplicarlo por las horas imputadas y certificadas al proyecto".

A tenor de los costes declarados por la UGT, esta entidad beneficiaria imputó 753.744 euros por las horas dedicadas por su personal a la realización de las acciones. No obstante, se ha constatado

que la UGT no disponía de medios que permitieran determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de cada una de las acciones desarrolladas, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

V.5.3.2.3.- Otros costes directos

Dentro de esta categoría de costes se incluyeron unos gastos, reclasificados por la FTFE que, sin embargo, la UGT había presentado dentro de la categoría de entidades participantes (personal externo).

Estos costes correspondían al servicio de mantenimiento informático de los dispositivos utilizados para la realización de la acción, según indicó la UGT en escrito aclaratorio remitido a la FTFE, previa solicitud de esta última, que ascendió para las dos acciones a un total de 31.860 euros. Este servicio de mantenimiento informático fue prestado por la misma empresa contratada por la UGT para los servicios informáticos de asistencia técnica de su sede central.

Si bien las facturas justificativas aportadas reúnen los requisitos formales establecidos en la Instrucción de justificación de costes, la UGT no suscribió un nuevo contrato, acuerdo o documento equivalente adicional que sustentase la prestación de estos nuevos servicios al margen de los recogidos en el contrato suscrito inicialmente (6 de agosto de 2007) con esta empresa para el mantenimiento informático de su sede central, lo cual ha podido originar que se hayan aplicado a las acciones subvencionadas aquellos gastos correspondientes al mantenimiento informático de la sede central de la UGT, que no tendrían cabida dentro de los costes financiables a través de estas acciones.

V.5.3.2.4.- Costes asociados

De acuerdo con el criterio de imputación de costes aplicado por la UGT, en ambas acciones, para la determinación de los costes asociados, el periodo utilizado para su cálculo fue el que abarcó desde el mes de enero hasta el mes de octubre de 2011, es decir, un total de diez meses.

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 31.9 de la LGS los costes indirectos han de imputarse en la medida en que tales costes correspondan al periodo en que, efectivamente, se realiza la actividad. En consecuencia, el periodo temporal a considerar por la UGT para la imputación de estos costes debería haber sido de nueve meses, al ser éste el periodo de ejecución de cada una de las dos acciones ejecutadas, y no diez como se imputó, sin que conste a este Tribunal actuación alguna, por parte de la FTFE, tendente a depurar dicha imputación temporal.

Este Tribunal estima que los costes imputados por este concepto ascenderían 4.282 euros (2.661 euros relativos a la acción C20100081 y 1.621 a la acción C20100078), debiendo la FTFE adoptar las medidas oportunas tendentes a analizar esta situación.

V.6.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS

V.6.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CSCCOO) es una organización sindical que confedera a las federaciones estatales, confederaciones de nacionalidad y uniones regionales en ella integradas. Su ámbito territorial es el constituido por el territorio del Estado español, incluidas

las delegaciones o representaciones oficiales de organismos nacionales o de otro ámbito en el extranjero.

Los órganos de dirección de la CSCCOO son:

- a) El Congreso Confederal, que es el máximo órgano deliberante y decisorio.
- b) La Conferencia Confederal.
- c) El Consejo Confederal.
- d) El Comité de Dirección Confederal.
- e) La Ejecutiva Confederal, órgano de dirección que lleva a la práctica las decisiones y directrices aprobadas por el Congreso Confederal, el Consejo Confederal, y el Comité de Dirección Confederal.

En sus estatutos se establece la posibilidad de crear fundaciones, con las finalidades y objetivos declarados en su acta fundacional, estableciéndose estrechos vínculos entre las fundaciones y la CSCCOO para poder cumplir mejor las finalidades previstas.

El ámbito temporal de las actuaciones fiscalizadoras se ha centrado en las convocatorias de estas subvenciones, publicadas por el SEPE con cargo al ejercicio presupuestario 2010, para la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, así como para la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal.

V.6.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras

V.6.2.1.- INTRODUCCIÓN

En el período 2009/2011 la CSCCOO ha sido beneficiaria de las subvenciones públicas que se relacionan a continuación, concedidas por el SEPE y destinadas a desarrollar tanto planes de formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en el ámbito estatal, como acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, analizándose, de manera diferenciada, atendiendo a sus distintas finalidades.

V.6.2.2.- PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

Las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la CSCCOO en el periodo 2009-2011, destinadas a la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados son las que se recogen a continuación:

Cuadro nº 69

SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA CSCCOO PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL. PERIODO 2009/2011

CONVOCATORIA	PLAN DE FORMACIÓN	TIPO	IMPORTE CONCEDIDO (En euros)
2009	F20090166	Intersectorial general	10.557.575
	F20090161	Intersectorial autónomos	2.128.423
TOTAL 2009			12.685.998
2010	F20100272	Intersectorial general	9.949.475
	F20100270	Intersectorial autónomos	2.203.925
TOTAL 2010			12.153.400
2011	F110361AA	Intersectorial general	7.480.141
	F110362AA	Intersectorial autónomos	954.519
TOTAL 2011			8.434.660
TOTAL			33.274.058

El importe de las subvenciones concedidas a la CSCCOO se ha ido minorando en relación directa con la disminución en la recaudación de cuotas de formación profesional, y también, en menor medida, con respecto a la convocatoria del año 2011, debido a la ausencia de financiación procedente del Fondo Social Europeo y a la incorporación de la convocatoria de jóvenes menores de 30 años.

La finalidad de estas subvenciones fue la ejecución de planes de formación intersectoriales, es decir, aquellos compuestos por acciones formativas dirigidas al aprendizaje de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica o de competencias específicas de un sector para el reciclaje y recualificación de trabajadores de otros sectores, incluida la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores, así como aquellos planes dirigidos a los trabajadores autónomos.

Con independencia de las subvenciones recogidas anteriormente, la CSCCOO también fue beneficiaria, en la convocatoria del año 2011, de una subvención con cargo al plan de formación para jóvenes menores de 30 años por un importe de 1.153.746 euros. En consecuencia, el importe total de subvenciones públicas, percibidas por la CSCCOO, concedidas por el SEPE dentro de las iniciativas de formación de oferta en el ámbito estatal y en el mencionado periodo, ascendió a 34.427.804 euros.

V.6.2.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

De la diversa tipología de acciones previstas en las convocatorias del mencionado periodo 2009/2011 para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de estas acciones, la mayor parte de la financiación obtenida por la CSCCOO se destinó a la ejecución de proyectos correspondientes a Acciones Tipo 1 ("Promoción y difusión de la formación profesional para el empleo") y Tipo 2 ("Experimentación de servicios integrados de información y orientación en formación profesional para el empleo").

En el siguiente cuadro se indican las subvenciones públicas concedidas a la CSCCOO para la ejecución de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a las convocatorias de los ejercicios 2009 a 2011, así como el número y tipo de proyectos a los que se destinaron:

Cuadro nº 70

SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA CSCCOO PARA LA EJECUCIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN. PERIODO 2009/2011
(En euros)

TIPO DE ACCIÓN	2009		2010		2011		TOTAL
	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	Nº DE ACCIONES	IMPORTE	
1	1	1.891.564	1	1.335.332	1	1.370.258	4.597.154
2	1	886.884	1	539.031	1	620.440	2.046.355
Otros	1	79.000	2	192.500	1	128.900	400.400
TOTAL	3	2.857.448	4	2.066.863	3	2.119.598	7.043.909

V.6.3.- Resultados de la fiscalización

V.6.3.1.- SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010, fue aprobada por el SEPE mediante Resolución de 1 de febrero de 2010 (en adelante, convocatoria de subvenciones año 2010).

En el siguiente cuadro se recogen los importes que conforman las distintas fases procedimentales de las subvenciones concedidas, para la ejecución de los planes de formación intersectoriales desarrollados por la CSCCOO, con cargo a dicha convocatoria:

Cuadro nº 71

PLANES DE FORMACIÓN INTERSECTORIALES. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

FASES	F 20100272	F20100270
	GENERAL	AUTÓNOMOS
Importe solicitado	20.101.707	6.210.125
Importe concedido	9.949.475	2.203.925
Importe justificado	9.449.884	2.197.293
Importe liquidado	9.303.522	2.187.475
Reintegro	687.207	21.162

a) Plan de formación F20100272 (Intersectorial general)

El importe solicitado por la CSCCOO en este plan ascendió a 20.101.707 euros, es decir, más del 50% del destinado en la convocatoria de subvenciones para la ejecución de todos los planes de formación intersectoriales generales (39.924.261 euros). El importe concedido, tras la aplicación de las metodologías de valoración técnica y de financiación de estas subvenciones, ascendió a 9.949.475 euros, el 24,92% del total aprobado para este tipo de planes de formación intersectoriales generales (39.923.825 euros).

La resolución de concesión fue dictada por la Dirección General del SEPE el 30 de julio de 2010, formalizándose, el 9 de agosto de 2010, el convenio para la ejecución de este plan de formación, entre el Director General del SEPE y la Secretaria de Finanzas de la CSCCOO. Posteriormente, el 31 de marzo de 2011, es decir, el último día de finalización de la ejecución del plan, la CSCCOO solicitó la modificación de la anterior resolución de concesión, al haberse producido modificaciones en el importe a ejecutar por las entidades subcontratadas vinculadas en la ejecución del plan, solicitud que fue autorizada por la Dirección General del SEPE el 27 de mayo de 2011.

El importe justificado por la CSCCOO se elevó a 9.449.884 euros, minorado por la FTFE como consecuencia de la revisión efectuada, resultando un importe liquidado por dicha Fundación de 9.303.522 euros y un reintegro de 687.207 euros (de los que 499.592 euros corresponden al importe no aplicado a la subvención; 50.500 euros derivados del ajuste por certificación de participantes; 95.862 euros como consecuencia del ajuste por certificación de costes y 41.253 euros en concepto de intereses de demora), de acuerdo con la resolución de la Dirección General del SEPE de 10 de diciembre de 2013; importe reintegrado por la CSCCOO en enero de 2014.

Con respecto a este plan de formación, la CSCCOO declaró la percepción de 0,01 céntimos de euro en concepto de rendimientos financieros generados por la subvención transferida, lo cual denota una falta de diligencia en la gestión de estos fondos, al haber permanecido ociosos los mismos, contraviniendo el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

b) Plan de formación F20100270 (Intersectorial autónomos)

El importe solicitado por la CSCCOO se elevó a 6.210.125 euros, que representa el 48% de la cantidad incluida en la convocatoria de estas subvenciones para la totalidad de los planes de formación intersectoriales dirigidos a trabajadores autónomos (12.909.857 euros).

La cuantía concedida mediante resolución de la Dirección General del SEPE de 7 de septiembre de 2010 ascendió a 2.203.925 euros.

El convenio para la ejecución de este plan de formación fue suscrito con fecha 16 de septiembre de ese mismo año.

El importe justificado por parte de la CSCCOO se elevó a 2.197.293 euros, minorado por la FTFE como consecuencia de la revisión efectuada, resultando un importe liquidado por dicha Fundación de 2.187.475 euros y un reintegro de 21.162 euros (6.632 euros correspondientes al importe no aplicado por la CSCCOO; 4.163 euros derivados del ajuste por certificación de costes; 5.655 euros como consecuencia del ajuste realizado por certificación de participantes; 3.600 euros por los rendimientos financieros no utilizados y 1.112 euros en concepto de intereses de demora), de acuerdo con la resolución del recurso de alzada de la Secretaria de Estado de Empleo, de 23 de octubre de 2013, interpuesto por la CSCCOO ante la liquidación efectuada por la FTFE.

Con carácter previo a la presentación del recurso de alzada, la CSCCOO realizó un ingreso de 23.339 euros a favor del SEPE, correspondientes a la cuantía reclamada en la resolución del procedimiento de reintegro, por lo que el citado organismo debería proceder a devolver a la CSCCOO la cantidad de 2.177 euros.

V.6.3.1.1.- Subcontratación

En la cláusula octava del convenio suscrito entre el Director General del SEPE y la Secretaria de Finanzas de la CSCCOO, suscrito el 9 de agosto de 2010, se autorizó, por la Dirección General del SEPE, a la CSCCOO a subcontratar la ejecución del Plan F20100272 con 25 entidades, todas ellas vinculadas a la CSCCOO, en su gran mayoría fundaciones promovidas por dicha Confederación. Entre estas destacan, por el importe objeto de subcontratación, dos Fundaciones que figuran en el siguiente cuadro bajo la denominación de entidad subcontratada 18 y entidad subcontratada 24.

En el siguiente cuadro figuran la relación de entidades subcontratadas vinculadas a la CSCCOO recogidas en dicha cláusula octava, así como el resto de entidades subcontratadas que no fueron objeto de autorización, reuniéndose el importe inicialmente autorizado a subcontratar; el posteriormente modificado mediante la resolución de la Dirección General del SEPE de 27 de mayo de 2011 y el importe finalmente justificado por las entidades subcontratadas:

Cuadro nº 72
ENTIDADES SUBCONTRATADAS EN EL PLAN DE FORMACIÓN F20100272
(En euros)

ENTIDAD VINCULADA	IMPORTE RECOGIDO EN CONVENIO	IMPORTE RECOGIDO EN RESOLUCION DE 27/05/2011	IMPORTE JUSTIFICADO
Entidad subcontratada 1	85.565	298.484	86.992
Entidad subcontratada 2	298.484	-	32.676
Entidad subcontratada 3	9.949	-	2.595
Entidad subcontratada 4	298.484	-	268.507
Entidad subcontratada 5	9.949	99.495	56.382
Entidad subcontratada 6	77.606	99.495	68.328
Entidad subcontratada 7	230.828	-	168.724
Entidad subcontratada 8	99.495	-	56.468
Entidad subcontratada 9	110.439	-	98.467
Entidad subcontratada 10	117.404	-	25.051
Entidad subcontratada 11	185.060	198.989	151.378
Entidad subcontratada 12	397.979	-	376.172
Entidad subcontratada 13	198.990	-	193.738
Entidad subcontratada 14	397.979	-	256.568
Entidad subcontratada 15	397.979	-	234.056
Entidad subcontratada 16	49.747	-	15.353
Entidad subcontratada 17	49.747	-	4.867
Entidad subcontratada 18	1.989.895	3.681.306	2.476.203
Entidad subcontratada 19	100.490	-	40.932
Entidad subcontratada 20	746.211	795.958	233.654
Entidad subcontratada 21	83.576	99.495	79.122
Entidad subcontratada 22	166.156	-	33.193
Entidad subcontratada 23	9.949	-	3.544
Entidad subcontratada 24	1.094.442	1.293.432	1.173.148
Entidad subcontratada 25	298.484	-	198.009
Entidad subcontratada 26	-	99.495	-
Entidad subcontratada 27	-	-	264
Entidad subcontratada 28	-	-	2.633
Entidad subcontratada 29	-	-	208
Entidad subcontratada 30	-	-	2.376
Entidad subcontratada 31	-	-	1.386
Entidad subcontratada 32	-	-	1.138
Entidad subcontratada 33	-	-	67.206

Del análisis de los importes que figuran en este cuadro se desprende que la modificación solicitada el último día de ejecución del plan de formación (31 de marzo de 2011) no respondía a una adecuada planificación y control del gasto, puesto que las entidades afectadas por esta modificación justificaron costes por importes inferiores a la última modificación, e incluso, en ocasiones, inferiores a los autorizados inicialmente en el convenio; todo ello tres meses antes de la justificación económica del plan cuando las ayudas comprometidas por estas entidades vinculadas deberían haber estado en consonancia con los costes finalmente justificados, ya que sus

actividades estaban muy próximas a finalizar en la ejecución del plan (a excepción de la entidad subcontratada 18, que también realizó las actividades destinadas a la coordinación, evaluación y control del plan).

Los costes justificados por la CSCCOO, con cargo al plan de formación F20100272, y por las entidades vinculadas a la misma, representaron un 68% del gasto justificado, como se refleja en el apartado de este Informe correspondiente al análisis de costes.

Esta misma situación de falta de ejecución del importe autorizado inicialmente se ha reproducido en la ejecución del plan de formación F20100270, obteniéndose las siguientes diferencias entre los importes de subcontratación recogidos en el convenio formalizado con fecha 16 de septiembre de 2010 y las modificaciones introducidas posteriormente en la resolución de 27 de mayo de 2011:

Cuadro nº 73

ENTIDADES SUBCONTRATADAS EN EL PLAN DE FORMACIÓN F20100270

ENTIDAD VINCULADA (1)	IMPORTE RECOGIDO EN CONVENIO	IMPORTE RECOGIDO EN RESOLUCION	IMPORTE JUSTIFICADO
Entidad subcontratada 18	660.957	881.570	538.310
Entidad subcontratada 25	28.871	-	-
Entidad subcontratada 12	24.904	44.078	9.733
Entidad subcontratada 8	-	110.196	24.203
Entidad subcontratada 34	-	661.177	430.796
Entidad subcontratada 23	-	-	3.544

(1) Las denominaciones de las entidades vinculadas son las asignadas a las mismas fundaciones y entidades que figuran en el cuadro anterior.

En este plan de formación, los costes justificados por la CSCCOO y las entidades subcontratadas vinculadas a la misma representaron un 26% del total, mientras el 74% restante fue ejecutado por empresas proveedoras no vinculadas a dicha Confederación sindical.

En relación con las entidades subcontratadas que tengan la consideración de vinculadas a las entidades beneficiarias, la LGS dispone, en su artículo 29.7, apartado d), que *“En ningún caso podrá concertarse por el beneficiario la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas con: d) Personas o entidades vinculadas con el beneficiario, salvo que concurren las siguientes circunstancias:*

1. *Que la contratación se realice de acuerdo con las condiciones normales de mercado.*
2. *Que se obtenga la previa autorización del órgano concedente en los términos que se fijan en las bases reguladoras”.*

Por su parte, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones, se limita a manifestar en su artículo 17.3 que *“En el supuesto que se permita la subcontratación, el beneficiario deberá solicitar la autorización previa del órgano concedente establecida en el artículo 29, apartados 3 y 7.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. A tal efecto, se acompañará a la mencionada solicitud el contrato que se prevé formalizar”.*

Esta previsión legal está generando que la autorización de la subcontratación a favor de entidades vinculadas se esté limitando a la mera solicitud efectuada por parte de la entidad beneficiaria y su posterior autorización por la Dirección General del SEPE, de conformidad con el convenio suscrito para la ejecución de los planes de formación, sin necesidad de cumplimentar ningún requisito adicional, como pudiera ser la solicitud de diferentes presupuestos o la motivación de esta subcontratación basada en criterios de solvencia y eficacia.

Este Tribunal considera que esta situación está minorando la posibilidad de obtener precios de mercado más ventajosos, con el consiguiente incumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la LGS, así como la existencia de un riesgo en la desviación de estos fondos a las entidades vinculadas, con la finalidad de financiar los gastos de éstas.

Además, de acuerdo con la información facilitada por la CSCCOO, relativa a las empresas que participaron en la ejecución del plan de formación F20100272 (relación de acreedores), figuran siete entidades vinculadas a dicha Confederación que, sin embargo, no fueron autorizadas por la Dirección General del SEPE en el convenio suscrito, si bien, en la mayoría de los casos, los costes imputados por estas entidades al plan responden a gastos de desplazamiento, manutención y alojamiento de los alumnos.

La subcontratación de las entidades vinculadas requiere la autorización de la Dirección General del SEPE, con independencia del gasto objeto de subcontratación, autorización que no se ha producido en los casos anteriores, incumpléndose, en consecuencia, lo dispuesto en el mencionado artículo 29.7 de la LGS.

Con independencia de estas entidades vinculadas, la CSCCOO también formalizó contratos con empresas privadas de formación para la impartición de determinadas actividades formativas, solicitando tres ofertas de diferentes proveedores, requeridas por el artículo 31.3 de la LGS.

V.6.3.1.2.- Análisis de costes

En el siguiente cuadro se reflejan, desglosados por tipo de gastos, los costes presentados inicialmente por la CSCCOO como consecuencia de la ejecución de estos planes de formación:

Cuadro nº 74
COSTES PRESENTADOS EN LOS PLANES DE FORMACIÓN INTERSECTORIALES
(En euros)

TIPO DE COSTES JUSTIFICABLES	PLAN F20100272		PLAN F20100270	
	COSTES PRESENTADOS	%	COSTES PRESENTADOS	%
COSTES DIRECTOS	7.448.086	78,82	1.748.224	79,56
Gastos de facturación (FD)	7.240.751	76,62	1.748.224	79,56
Gastos de amortización (GAD)	0	0,00	0	0,00
Gastos de desplazamiento (GDD)	207.335	2,20	0	0,00
Gastos de personal propio (GPD)	0	0,00	0	0,00
COSTES ASOCIADOS	1.701.324	18,00	382.511	17,41
Gastos de facturación (FA)	1.508.613	15,96	316.598	14,41
Gastos internos (GIA)	192.711	2,04	65.913	3,00
Otros costes (DM20)	0	0,00	0	0,00
COSTES DE EVALUACIÓN Y CONTROL	300.474	3,18	66.558	3,03
COSTES INFORME DE AUDITOR	0	0,00	0	0,00
TOTAL	9.449.884	100,00	2.197.293	100,00

Como se recoge en este cuadro, los costes presentados por la CSCCOO para la justificación del plan de formación F20100272 se elevaron a 9.449.884 euros, siendo liquidados finalmente por la FTFE en 9.303.522 euros. Sin embargo, el proceso de revisión efectuado por la FTFE no permite a este Tribunal desglosar esta revisión en función del tipo de coste, permitiendo solo diferenciar, de forma global (es decir, tan solo a nivel de plan de formación), los ajustes efectuados en concepto de certificación de costes (95.862 euros) y los efectuados como consecuencia de la anulación de alumnos participantes en la formación (50.500 euros).

Por su parte, el plan F20100270 presentó unos costes justificados por un importe de 2.197.293 euros, siendo finalmente liquidado por la FTFE por un importe de 2.187.475 euros.

En ambos planes, los costes directamente relacionados con la actividad formativa (costes directos) representaron el nivel más elevado sobre el total de gastos justificados por la entidad beneficiaria (78,82% y 79,56%, respectivamente), mientras los costes asociados a dicha actividad supusieron un 18% y un 17,41%; correspondiendo el resto a los costes de evaluación y control de la calidad de la formación, adaptándose, en consecuencia, a los porcentajes establecidos en la convocatoria de subvenciones para el año 2010.

Con respecto a las entidades que facturaron estos gastos, en el plan de formación F20100272 el 68% del total justificado fue ejecutado por la CSCCOO y sus entidades vinculadas (dentro de éstas destacan dos de las fundaciones promovidas por la CSCCOO, entidades subcontratadas 18 y 25). Sin embargo, en el plan de formación F20100270 dichas entidades vinculadas facturaron el 26% del gasto, mientras el 74% restante fue facturado por empresas proveedoras de formación no vinculadas a la CSCCOO.

Las deficiencias e incumplimientos observados en el análisis de los costes justificados por la CSCCOO en estos planes de formación han sido los siguientes:

1. En relación con el plan de formación F20100272, los costes directos relativos a los gastos de facturación (FD), que ascienden a 7.240.751 euros, corresponden a los gastos directamente relacionados con la formación y cuya realización se contrató con terceros. El 63,29% de estos

costes fue facturado por las entidades vinculadas a la CSCCOO mientras el 36,71% fue facturado por proveedores externos. Dentro de este tipo de costes se incluyen los gastos derivados de impartición de la formación y preparación; tutorías y evaluación; elaboración y adquisición de material didáctico; alquiler de equipos; alquiler de aulas; seguro de alumnos y publicidad de las acciones formativas.

En este apartado este Tribunal ha observado la existencia de, al menos, 25 facturas (FD186; FD175; FD204; FD77; FD 280; FD156; FD188; FD189; FD198; FD174; FD124; FD282; FD269; FD271; FD270; FD258; FD262; FD263; FD284; FD285; FD158; FD159; FD160; FD161 y FD162), por un importe total de 266.699 euros, correspondientes a 25 grupos formativos cuya modalidad de impartición fue mixta, en las que no figura el desglose de horas por cada tipo de formación, incumplándose con ello la Resolución de 15 de diciembre de 2010, del SEPE, por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes, que, al recoger los requisitos que deben contener las facturas emitidas, señala que *“Cuando se trate de facturación de formación a distancia o mixta, los soportes justificativos deberán indicar el desglose de horas de cada tipo de formación”*.

Este mismo incumplimiento se ha verificado en el plan de formación F20100270, en facturas por un importe global de 498.663 euros, correspondiente a 29 grupos formativos, en los siguientes documentos justificativos: FD1; FD2; FD3; FD6; FD7; FD8; FD9; FD13; FD14; FD15; FD21; FD29; FD35; FD36; FD49; FD127; FD128; FD171; FD172; FD196; FD235; FD236; FD237; FD240; FD242; FD245; FD247; FD248 y FD254¹².

2. En relación con los gastos de desplazamiento (GDD) del plan de formación F20100272, donde se recogen los costes de alojamiento, manutención y locomoción, tanto del personal docente como de los alumnos participantes en acciones formativas, se ha verificado que el 98,31% de éstos correspondió a gastos derivados de acciones de formación sindical, dirigidas a delegados sindicales y trabajadores de la organización sindical. Los costes asociados, imputados al plan de formación F20100272, por importe de 1.701.324 euros, corresponden a los costes de personal de apoyo, tanto interno como externo, así como aquellos necesarios para la gestión y ejecución del plan de formación en su conjunto.

En relación con los costes de personal propio de la entidad beneficiaria dedicados a las labores de apoyo a la gestión y ejecución del plan de formación (GIA), cuyo importe se elevó a 192.711 euros, corresponden a los gastos del personal interno calculados como el producto de las horas de trabajo dedicadas a estas actividades por el coste hora de cada trabajador (suma del salario bruto más los costes de Seguridad Social a cargo de la empresa).

Con cargo a este plan se imputaron costes desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2011 (incluida su paga extraordinaria), periodo autorizado por el SEPE; si bien es necesario manifestar que la convocatoria de subvenciones no se aprobó hasta el 1 de febrero de 2010 y su justificación comprendía hasta el 30 de junio de 2011, fecha en la que los costes de Seguridad Social de la nómina de junio no se encontraban aún abonados, imposibilitando, en consecuencia, el pago material de dichos gastos, tal y como se requiere en la Orden TAS/718/2008, en la convocatoria de subvenciones y en la propia Instrucción de justificación de costes.

¹² En el trámite de alegaciones, el Secretario General de la CSCCOO remite certificados emitidos por las empresas proveedoras a fecha actual (excepto en los FD35 y FD36), donde se comunica que, por error, no se incluyeron en las facturas presentadas en la justificación los datos a los que se hace referencia en este apartado. También adjunta anexos de las facturas anteriores en las que se detalla el desglose de horas por cada tipo de formación.

Esta misma incidencia ha sido verificada en el plan de formación F20100270.

Por otro lado, este Tribunal ha constatado que la CSCCOO no dispone de medios que permitan determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de cada una de estas actividades, por lo que no se ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

Con respecto a los costes asociados de facturación (FA) imputados al plan de formación F20100272, cuyo gasto se elevó a 1.508.613 euros, responden a gastos asociados a las acciones formativas, contratadas con terceros, independientemente de su naturaleza (costes de gestión y apoyo, alquiler de locales, etc.). Estos gastos corresponden, en su mayor parte, al coste del personal de apoyo, gestión y ejecución imputados por la entidad subcontratada 18 (entidad vinculada a la CSCCOO), por un importe de 1.158.173 euros.

V.6.3.1.3.- Análisis de las acciones formativas

1. Las acciones formativas recogidas en el convenio para la ejecución del plan de formación F20100272, formalizado entre el Director General del SEPE y el representante legal de la CSCCOO, ascendieron a 472, si bien numerosas acciones no disponían de financiación asignada en dicho convenio. Finalmente, de acuerdo con la documentación justificativa presentada por la citada Confederación Sindical a la FTFE, el número de acciones desarrolladas fue de 289, desglosadas por modalidad de impartición de la siguiente forma:

Cuadro nº 75

MODALIDADES DE IMPARTICIÓN. PLAN DE FORMACIÓN F20100272

ACTIVIDAD FORMATIVA	MODALIDAD DE IMPARTICIÓN				TOTAL
	MIXTA	TELE FORMACIÓN	PRESENCIAL	DISTANCIA	
Acciones	49	114	122	4	289
Grupos	324	183	830	36	1.373
Participantes	4.624	4.630	12.990	253	22.497

Como se refleja en el cuadro anterior, la CSCCOO otorgó un peso específico muy relevante a la formación en su modalidad presencial.

Por otra parte, hay que destacar que de los 1.373 grupos formativos desarrollados, 89 se iniciaron con anterioridad a la fecha de aprobación de la solicitud de la subvención.

De acuerdo con la estructura del plan de formación F20100272, estas acciones formativas tuvieron una doble finalidad, como se refleja en el cuadro siguiente:

Cuadro nº 76

TIPOS DE FORMACIÓN IMPARTIDA. PLAN DE FORMACIÓN F20100272

ACTIVIDAD FORMATIVA	FORMACIÓN SINDICAL		FORMACIÓN PROFESIONAL		TOTAL	
	Nº IMPORTE	%	Nº IMPORTE	%	Nº IMPORTE	%
Acciones	128	44,29	161	55,71	289	100,00
Grupos	878	63,95	495	36,05	1.373	100,00
Participantes totales	14.386	63,95	8.111	36,05	22.497	100,00
COSTES	3.238.713	35,40	5.910.697	64,60	9.149.410	100,00

Las acciones destinadas a la formación sindical, que representaron un 35,40% del gasto total, tuvieron como finalidad capacitar para la interpretación y elaboración de criterios sindicales de actuación e intervención y cualificar en el desempeño de las responsabilidades sindicales, encontrándose limitado el acceso a estas acciones a aquellas personas que realizan este tipo de actividades. Si bien, de acuerdo con la convocatoria de subvenciones del año 2010, las acciones formativas a desarrollar en los planes de formación intersectoriales (como es el caso del plan de formación F20100272) podían incluir “la formación dirigida a la capacitación para la realización de funciones propias de la representación legal de los trabajadores”, esta limitación en el acceso a estas acciones formativas, sólo para aquellas personas dedicadas a la representación legal de los trabajadores (tanto de la CSCCOO como de otras organizaciones sindicales), podría vulnerar los criterios de igualdad y de objetividad en la selección de los trabajadores a participar en el plan de formación, recogidos en el artículo 5.3 de la mencionada convocatoria, al no tener el carácter de universalidad e igualdad de condiciones en el acceso a su formación por parte de cualquier trabajador interesado en su realización.

Por su parte, las acciones formativas destinadas a formación profesional, que representaron un 64,60% del gasto total imputado al plan de formación, tuvieron como objetivo mejorar las competencias profesionales de los trabajadores.

Analizados los participantes de todas las acciones formativas, este Tribunal ha verificado, en primer lugar, que en numerosas acciones los alumnos participantes corresponden a trabajadores bien de la propia CSCCOO o bien de entidades vinculadas a la misma (Federaciones estatales, uniones regionales, uniones provinciales, etc.). Así, de acuerdo con la información facilitada por la CSCCOO a este Tribunal, con cargo al plan de formación F20100272, al menos, un importe de 435.224 euros fue imputado a acciones formativas desarrolladas por la CSCCOO para sus propios trabajadores.

Además, en este mismo sentido, en la fiscalización se ha comprobado que determinadas empresas privadas proveedoras de formación, contratadas por la CSCCOO para la ejecución de acciones formativas con cargo a este plan, utilizaron este tipo de formación para la impartición de acciones formativas a sus propios trabajadores. Este hecho se ha producido, al menos, en diez empresas, en las que se facturaron 38.181 euros por la impartición de los cursos a sus propios trabajadores.

En el siguiente cuadro se recogen algunas de las empresas afectadas por esta situación y el importe imputado al plan:

Cuadro nº 77

**COSTES IMPUTADOS POR LAS EMPRESAS SUBCONTRATADAS COMO CONSECUENCIA
DE LA IMPARTICIÓN DE FORMACIÓN A SUS PROPIOS TRABAJADORES**

EMPRESA FORMADORA	COSTE DE SUS TRABAJADORES (en euros)
Empresa subcontratada 1	235
Empresa subcontratada 2	1.777
Empresa subcontratada 3	22.397
Empresa subcontratada 4	3.389
Empresa subcontratada 5	1.185
Empresa subcontratada 6	948
Entidad subcontratada 34	5.438
Empresa subcontratada 7	820
Empresa subcontratada 8	732
Empresa subcontratada 9	822
TOTAL	37.743

Este Tribunal considera que este tipo de formación no debería tener acogida en la iniciativa de formación de oferta (financiada mediante subvenciones públicas), sino mediante la iniciativa de formación de demanda, ya que responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, financiada mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas. Así, de acuerdo con su normativa reguladora, la financiación de la iniciativa de formación de demanda se realiza mediante la asignación a las empresas de un crédito para la formación de sus trabajadores, cuyo importe resulta de aplicar, a la cuantía ingresada por cada empresa el año anterior en concepto de cuota de formación profesional, el porcentaje que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en función del tamaño de la empresa, debiendo cofinanciar la empresa el coste de esta formación.

Sin embargo, mediante la aplicación de estas acciones formativas al plan de formación F20100272, la CSCCOO y las mencionadas empresas no sólo no cofinanciaron esta formación sino que la misma fue financiada en su totalidad a través de las subvenciones concedidas por el SEPE, obteniendo, en el caso de estas empresas proveedoras de formación, beneficios como consecuencia de la facturación imputada en concepto de impartición de las acciones formativas a sus propios trabajadores.

- Este Tribunal ha verificado una elevada multiparticipación de determinados trabajadores en diversas acciones formativas. Así, analizada la ejecución de todos los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010, se ha verificado que 398 alumnos participaron en diez o más acciones, desarrollando un total de 6.068 acciones formativas. En relación con el plan de formación F20100272, 11 personas (2,76% del total de la convocatoria afectado por esta incidencia) participaron en diez o más acciones formativas dentro de este mismo plan.

Este Tribunal considera que esta acumulación de cursos por algunos participantes resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación

recogidos en la convocatoria de estas subvenciones, vulnerándose, asimismo, los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse limitada la distribución de éstos y la participación de los alumnos.

3. Dentro del plan de formación F20100272, en 56 grupos formativos (20 impartidos bajo la modalidad a distancia; 1 en modalidad mixta; 5 en modalidad presencial y 30 en teleformación), su número de participantes fue inferior a seis, lo que se considera contrario a los mencionados principios de eficiencia y economía que rigen la gestión de estos recursos públicos.
4. De acuerdo con el artículo 5.3 de la convocatoria de subvenciones, *“la selección de los trabajadores que vayan a participar en el plan de formación se realizará por la entidad beneficiaria o responsable de impartir las acciones formativas, atendiendo a las prioridades del plan de formación y a criterios de igualdad y de objetividad”*, sin requerir unos conocimientos previos, por parte de estos participantes, para asistir a dichas acciones formativas, requisito que si ha sido incluido en la convocatoria para el año 2012, donde se disponía que *“(…) la entidad beneficiaria será la responsable de la selección así como de garantizar que los participantes disponen de los requisitos de acceso o de las competencias básicas para realizar la acción formativa en función de los requerimientos de la misma”*.

Esta falta de previsión legal en la convocatoria del año 2010, así como en las anteriores, ha originado que en determinadas acciones formativas, este Tribunal considere que los participantes a las mismas no pueden haber realizado un seguimiento razonable y provechoso de las mismas, dada su escasa titulación y atendiendo al nivel de las acciones impartidas.

Así, en la acción nº 444 “Contabilidad avanzada: práctica contable” se desarrollaron un total de cinco grupos formativos, todos ellos impartidos por la misma empresa, donde participaron dos personas sin ninguna titulación; veinte con graduado escolar; seis con titulación de bachillerato o técnico de formación profesional grado medio y dos con titulación de técnico de formación profesional grado superior.

Este Tribunal considera que el aprovechamiento que parte de estos alumnos puedan haber conseguido de estas acciones formativas es mínimo, resultando contrario, de nuevo, a los principios de eficacia y eficiencia que deben de regir la gestión de los recursos públicos.

5. Con el fin de verificar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en una muestra de expedientes de los grupos formativos desarrollados con cargo a estos planes de formación, comprobando la documentación que debe obrar en los mismos en función de su modalidad de impartición (solicitudes; partes de firma de asistencia; material entregado; cuestionarios de evaluación de los alumnos; exámenes; certificados o diplomas entregados; etc.). Así, se han analizado un total de 108 grupos formativos correspondientes al plan de formación F20100272 y 84 grupos formativos relativos al plan de formación F20100270.

Con carácter general los expedientes analizados contienen la documentación requerida en función de su modalidad de formación.

V.6.3.2.- ANÁLISIS DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito

estatal, con cargo al ejercicio presupuestario de 2010, fue aprobada por la Dirección General del SEPE mediante Resolución de 20 de julio de 2010.

La CSCCOO realizó cuatro acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a esta convocatoria. En el cuadro siguiente se recogen los diferentes ítems procedimentales de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la organización sindical CSCCOO para la ejecución de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, con cargo a la convocatoria del año 2010:

Cuadro nº 78

FASES PROCEDIMENTALES DE LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO
(En euros)

ACCIÓN	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO	RENDIMIENTOS FINANCIEROS GENERADOS	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE LIQUIDADADO	REINTEGRO
C20100164	2.575.919	1.335.332	3.914	1.339.246	1.339.246	0
C20100169	980.000	539.031	1.750	540.781	540.781	0
C20100168	96.000	96.000	293	96.293	96.293	0
C20100166	96.500	96.500	1.280	97.256	97.256	524
TOTAL	3.748.419	2.066.863	7.237	2.073.576	2.073.576	524

De acuerdo con el cuadro anterior, tanto el importe total justificado por la CSCCOO (2.073.576 euros), como el correspondiente a cada proyecto, fue ligeramente superior al concedido en los cuatro (por un total de 2.066.863 euros), debido a la aplicación, a la ejecución de las acciones, de los rendimientos financieros generados por las subvenciones otorgadas, salvo en el caso de la acción C20100166, para la que tan sólo se ha aplicado parte de dichos rendimientos, motivando el reintegro por el importe de éstos (524 euros). Todos los gastos presentados por las restantes acciones fueron aceptados por la FTFE en su revisión.

En el siguiente cuadro se indica el detalle del importe liquidado por la FTFE a la CSCCOO por las cuatro acciones ejecutadas, clasificado según las categorías de gasto previstas en la citada Instrucción de justificación de costes, así como el porcentaje que cada uno representa respecto al total:

Cuadro nº 79
CLASIFICACIÓN DE GASTOS LIQUIDADOS

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS POR LA FTFE (en euros)	%
Costes directos	2.073.576	100,00
Costes de personal	2.004.225	96,66
Interno	81.817	3,95
Entidades colaboradoras	1.922.408	92,71
Equipos	37.000	1,78
Bienes consumibles	25.978	1,25
Locales	0	0,00
Dietas y desplazamientos	5.545	0,27
Otros costes directos	828	0,04
Costes asociados	0	0,00
TOTAL COSTES	2.073.576	100,00

Como puede observarse de los datos contenidos en el cuadro anterior, la práctica totalidad (92,71%) de los gastos liquidados correspondió a los gastos del personal de las entidades colaboradoras que participaron en el desarrollo de las cuatro acciones. De dichas entidades colaboradoras, es la entidad subcontratada 18 la que figura como subcontratada en las cuatro acciones desarrolladas y a la que se le imputa el mayor nivel de gasto correspondiente a este concepto: un 44,69% del total del coste de personal externo y un 57,11% si se consideran, además de dicha entidad, a aquellas de sus delegaciones que figuran como colaboradoras en la ejecución de la acción C2010 0169.

A continuación se exponen las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes de las cuatro acciones desarrolladas por la CSCCOO en la convocatoria del ejercicio presupuestario 2010.

V.6.3.2.1.- Costes de personal interno

La Instrucción de justificación de costes señala que *“El coste del personal interno será el resultado de dividir el coste anual para la empresa entre las horas anuales trabajadas y multiplicarlo por las horas imputadas y certificadas al proyecto”*.

De la documentación presentada se deduce que la CSCCOO imputó costes por las horas dedicadas por su personal propio a la realización de las acciones, por un total de 81.817 euros. No obstante, se ha constatado que la CSCCOO no disponía de medios que permitieran determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de cada una de las acciones desarrolladas, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

V.6.3.2.2.- Costes de personal externo (entidades colaboradoras)

En este apartado se han observado los siguientes incumplimientos:

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la convocatoria de subvenciones del año 2010, *“El beneficiario de la acción deberá realizar por sí mismo, no pudiendo delegar ni contratar con terceros su desarrollo total ni parcial las siguientes actividades:*
 - *Diseño de la acción subvencionada.*
 - *Elaborar los resultados e informes finales.*
 - *Coordinar todas las fases de realización de la acción.”*

Del análisis de los contratos suscritos entre la CSCCOO y la entidad subcontratada 18 y de las certificaciones de finalización de la acción, este Tribunal ha podido constatar que las tareas de coordinación de las distintas fases de ejecución de las cuatro acciones desarrolladas por la CSCCOO, así como la redacción de la memoria y el informe de resultados correspondiente a las acciones C2010 0164 y C2010 0169, han sido asumidas, al menos parcialmente, por personal de dicha entidad. Asimismo, se ha constatado la asunción, por personal de la entidad subcontratada 18, de funciones de diseño en la acción C2010 0164.

Si bien dicha entidad subcontratada es una entidad sin ánimo de lucro constituida por la CSCCOO para desarrollar, desde una estructura operativa y profesionalizada, la gestión de las actividades de formación profesional que impartían hasta entonces las distintas organizaciones de la CSCCOO, la asunción de tareas de coordinación y de elaboración de los resultados finales de un proyecto así como el diseño de la misma por parte de una entidad distinta de la beneficiaria de la subvención supone un incumplimiento de lo establecido en la convocatoria de subvenciones, a tenor de lo señalado en el citado artículo 16.1 de la misma.

A pesar del citado incumplimiento, no consta a este Tribunal de Cuentas que el SEPE, a través de la FTFE, haya realizado verificación alguna en orden a aclarar y depurar las funciones asumidas por las distintas entidades participantes.

2. A tenor de lo señalado en el artículo 29.3 de la LGS, *“Cuando la actividad concertada con terceros exceda del 20 por ciento del importe de la subvención y dicho importe sea superior a 60.000 euros, la subcontratación estará sometida al cumplimiento de los siguientes requisitos:*
 - a) *Que el contrato se celebre por escrito.*
 - b) *Que la celebración del mismo se autorice previamente por la entidad concedente de la subvención en la forma que se determine en las bases reguladoras”.*

En la fiscalización se ha constatado que el contrato celebrado con una empresa para la ejecución parcial de la acción C2010 0164, por 327.866 euros, fue efectuada con anterioridad a la fecha de autorización de esta subcontratación por la Dirección General del SEPE, lo que supuso un incumplimiento de lo dispuesto en el mencionado artículo 29.3 de la LGS y que las actividades contractuales se iniciaran con anterioridad a la mencionada autorización de la subcontratación, relegando esta autorización al carácter de mera formalidad sin ningún tipo de comprobaciones adicionales.

V.6.3.2.3.- Equipos

El gasto liquidado por este concepto, por 37.000 euros, corresponde al arrendamiento de una furgoneta con determinadas características técnicas de equipamiento que fue utilizada en el desarrollo de la acción C20100164 como medio de marketing directo, cuyo objetivo principal era informar y difundir la formación para el empleo. Según la Instrucción de justificación de costes, la

documentación correspondiente a este tipo de gastos ha de indicar el número de elementos alquilados así como el período de alquiler, requisito este último que no figuraba en la factura.

Por otra parte, de acuerdo con lo estipulado en el contrato suscrito con la empresa proveedora de dicho servicio, el período de ejecución de aquél abarcó desde la fecha de su firma, el 28 de enero de 2011, hasta el 7 de octubre de 2011. No obstante, según la información que figura en el Informe final del proyecto ejecutado, la furgoneta objeto de arrendamiento estuvo inactiva durante tres meses (julio, agosto y septiembre de 2011), lo que implica un incumplimiento del principio de eficiencia en la aplicación de los recursos públicos.

V.7.- FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN

V.7.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria

La FLC persigue un fin de interés general, goza de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar con absoluta autonomía, teniendo entre sus fines el fomento de la formación profesional.

El Patronato de la FLC, cuya composición es tripartita y paritaria, está integrado por:

- La Confederación Nacional de la Construcción (CNC), como representación empresarial.
- La Federación Estatal de Construcción, Madera y Afines de Comisiones Obreras (FECOMA-CCOO) y la Federación del Metal, Construcción y Afines de la Unión General de Trabajadores (MCA-UGT), como representación sindical.

En cuanto a su organización interna, la FLC está integrada por órganos de carácter estatal (el Patronato y la Comisión Ejecutiva), y de carácter territorial (diecisiete Consejos Territoriales y las Comisiones Permanentes Territoriales).

Asimismo, la FLC se estructura en dieciocho centros de gasto, de los cuales diecisiete corresponden a cada uno de los Consejos Territoriales y el otro, denominado "Sede Social" se desglosa a efectos de distribución de costes en dos centros imputables exclusivamente a cursos gestionados desde la Sede Social de la Fundación o a todos los cursos del plan.

El ámbito temporal de las actuaciones fiscalizadoras se ha centrado en las convocatorias de subvenciones, publicadas por el SEPE con cargo al ejercicio presupuestario 2010, para la ejecución de planes de formación mediante convenios de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados, así como para la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal.

V.7.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Fundación Laboral de la Construcción

V.7.2.1.- INTRODUCCIÓN

En el periodo 2009-2011, la FLC ha sido beneficiaria de las subvenciones públicas que se relacionan a continuación, concedidas por el SEPE y destinadas a desarrollar tanto planes de formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en el ámbito estatal, como acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, analizándose a continuación, de manera diferenciada, atendiendo a sus finalidades.

V.7.2.2.- PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL

Las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la FLC, en el periodo 2009-2011, destinadas a financiar la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados son las que se reflejan a continuación:

Cuadro nº 80

SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LA FLC PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL. PERIODO 2009/2011
(En euros)

CONVOCATORIA	Nº EXPEDIENTE	TIPO	IMPORTE CONCEDIDO
2009	F20090191	Sectorial	45.832.961
2010	F20100289	Sectorial	41.462.807
2011	F110369AA	Sectorial	20.895.433
TOTAL			108.191.201

El importe de las subvenciones concedidas a la FLC ha disminuido en el año 2011 en relación directa con la reducción en la recaudación de las cuotas de formación profesional, y también, en menor medida, debido a la ausencia de financiación procedente del Fondo Social Europeo y a la convocatoria del plan de formación para jóvenes menores de 30 años.

La finalidad de estas subvenciones fue financiar la ejecución de planes de formación sectoriales, es decir, aquellos compuestos por acciones formativas dirigidas a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto (en este caso, el de la construcción), con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo.

Con independencia de las subvenciones recogidas anteriormente, esta entidad también fue beneficiaria, en la convocatoria del ejercicio 2011, de una subvención con cargo al plan de formación para jóvenes menores de 30 años por un importe de 2.340.000 euros. En consecuencia, el importe total de subvenciones públicas concedidas por el SEPE dentro de las iniciativas de formación de oferta, percibidas por la FLC en el mencionado periodo, ascendió a 110.531.201 euros.

V.7.2.3.- ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

De la diversa tipología de acciones previstas en las convocatorias del mencionado periodo 2009-2011 para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, la financiación obtenida por la FLC se destinó, fundamentalmente, a financiar la ejecución de proyectos correspondientes a las denominadas acciones Tipo 3 (*“Acciones de innovación en procesos, productos y herramientas de formación”*) y Tipo 4 (*“Creación de foros para la reflexión, análisis, intercambio de experiencias y elaboración de propuestas sobre formación, cualificación y desarrollo empresarial”*).

En el siguiente cuadro se indican las subvenciones públicas concedidas a la FLC para la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a las convocatorias de los ejercicios 2009 a 2011, así como el número y tipo de proyectos a que se destinaron:

Cuadro nº 81

**SUBVENCIONES CONCEDIDAS A LA FLC PARA LA EJECUCIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y
ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN EN EL PERIODO 2009/2011
(En euros)**

TIPO DE ACCIÓN	2009		2010		2011	
	Nº ACCIÓN	IMPORTE	Nº ACCIÓN	IMPORTE	Nº ACCIÓN	IMPORTE
3	1	96.000	3	297.640	1	65.963
4	1	99.078	1	92.565	-	-
5	1	78.959	-	-	-	-
TOTAL	3	274.037	4	390.205	1	65.963

V.7.3.- Resultados de la fiscalización

V.7.3.1.- SUBVENCIÓN PÚBLICA CONCEDIDA PARA LA EJECUCIÓN DE UN PLAN DE FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010 fue aprobada por el SEPE mediante Resolución de 1 de febrero de 2010 (en adelante, convocatoria de subvenciones año 2010).

En el siguiente cuadro se recogen los importes que reflejan las distintas fases procedimentales de la subvención concedida, para la ejecución del plan de formación sectorial desarrollado por la FLC, con cargo a dicha convocatoria:

Cuadro nº 82

**PLAN DE FORMACIÓN SECTORIAL. CONVOCATORIA 2010
(En euros)**

FASES	F20100289
Importe solicitado	47.438.125
Importe concedido	41.462.807
Importe justificado (ajustado)	43.161.969
Importe liquidado	41.462.807
Reintegro	0

El importe solicitado inicialmente por la FLC para la ejecución de este plan de formación ascendió a 47.438.125 euros, es decir, más del 100% del importe destinado en la convocatoria de estas subvenciones para la ejecución de planes en el sector de la construcción, cuyo importe ascendía a 41.462.808 euros.

El importe finalmente concedido, tras la aplicación de las metodologías de valoración técnica y de financiación de estas subvenciones, aprobadas por la Dirección General del SEPE, ascendió a 41.462.807 euros, que supone el 100% del total aprobado para la ejecución de planes de formación dentro del sector de la construcción, así como un 11,85% sobre el total de planes sectoriales (349.923.327 euros).

La resolución de concesión de esta subvención fue dictada por la Dirección General del SEPE el 6 de agosto de 2010, formalizándose posteriormente el convenio para la ejecución de este plan de formación entre el Director General del SEPE y el Director General de la FLC el 12 de agosto de 2010.

El importe justificado por la FLC tras el ajuste efectuado en los costes asociados (al haber superado estos el 25% de los costes directos), se elevó a 43.161.969 euros. La FTFE, una vez efectuada la revisión, liquidó el plan por el mismo importe concedido, es decir, 41.462.807 euros.

En este apartado es necesario manifestar que la FLC declaró no percibir rendimientos financieros generados por los fondos librados en esta subvención, cuyo importe de concesión se elevó a 41.462.807 euros, lo cual denota una falta de diligencia en la gestión de estos recursos públicos, por parte de esta entidad beneficiaria, al haber permanecido ociosos los mismos, contraviniendo de esta forma el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

V.7.3.1.1.- Subcontratación

En este apartado, este Tribunal ha observado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

1. La cláusula séptima del convenio entre el Director General del SEPE y el Director General de la FLC, suscrito el 12 de agosto de 2010, destinada a recoger las “Entidades Asociadas/Agrupadas” que participan en la ejecución del mismo, no estableció ninguna entidad que se comprometiera a ejecutar parte de este plan de formación. Sin embargo, en la cláusula octava del mismo, se recogió como entidades subcontratadas para la ejecución del plan de formación, a dos de los miembros del Patronato de la FLC, con un importe de subcontratación autorizado por la Dirección General del SEPE de 1.658.512 euros para cada una de ellas, siendo el importe finalmente imputado al plan de 681.123 euros, en un caso, y de 338.583 euros en el otro, lo que supone un grado de ejecución muy inferior al establecido en el mencionado convenio.

En relación con las entidades subcontratadas, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones (de acuerdo con la modificación introducida mediante la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto), se limita a manifestar, en su artículo 17.3, que *“En el supuesto que se permita la subcontratación, el beneficiario deberá solicitar la autorización previa del órgano concedente establecida en el artículo 29, apartados 3 y 7.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. A tal efecto, se acompañará a la mencionada solicitud el contrato que se prevé formalizar”*.

Los escasos requisitos exigidos en el citado precepto está generando que la autorización de la subcontratación a favor de determinadas entidades se esté limitando a la mera solicitud por parte de la entidad beneficiaria y su posterior autorización por la Dirección General del SEPE, en el convenio suscrito para la ejecución de los planes de formación, sin necesidad de cumplimentar ningún requisito adicional, como pudiera ser la previa solicitud de diferentes presupuestos o la motivación de esta subcontratación, minorando con ello la posibilidad de obtener precios de mercado más ventajosos, con el consiguiente incumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, promulgado en el artículo 8.3 de la LGS.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.3 de la LGS, *“Cuando el importe del gasto subvencionable supere la cuantía de 30.000 euros en el supuesto de coste por ejecución de obra, o de 12.000 euros en el supuesto de suministro de bienes de equipo o prestación de servicios por empresas de consultoría o asistencia técnica, el beneficiario deberá solicitar como mínimo tres ofertas de diferentes proveedores, con carácter previo a la contratación del compromiso para la prestación del servicio o entrega del bien, (...)”*.

Dada la capacidad de obrar y autonomía en la realización de las acciones formativas de que gozan los diferentes Consejos Territoriales que conforman la FLC, el cumplimiento de este precepto ha sido muy heterogéneo en cada uno de ellos. Así, algunos Consejos Territoriales procedieron a solicitar tres ofertas de diferentes proveedores tan solo en limitadas ocasiones, contratando generalmente de forma directa la ejecución de las actividades a realizar amparándose en lo previsto en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, donde se dispone que *“En el ámbito de la formación profesional se considerará a efectos de lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que el beneficiario ha cumplido lo allí establecido cuando justifique de modo razonado que la elección del proveedor responde a los criterios de eficacia y economía, teniendo en cuenta las iniciativas de formación a realizar y el ámbito en que éstas se desarrollan. A estos efectos, la normativa reguladora de la formación profesional podrá concretar dichos criterios”*.

En este supuesto se encuentran los Consejos Territoriales del País Vasco; Cataluña; Galicia; La Rioja; Murcia; Baleares; Madrid; y Las Palmas en los que, con carácter general, se emitieron certificados basando la elección de un proveedor específico fundamentándose en que *“se trata de una entidad de reconocido prestigio en la localidad”*; *“se trata de un proveedor histórico que lleva trabajando con nosotros numerosos años con total garantía”* o *“la elección del proveedor responde a criterios de eficacia y debe considerarse justificada la elección de éste a los efectos previstos en el artículo 31.3 de la LGS”*, justificaciones que este Tribunal no considera suficientemente razonadas, tal y como preceptúa la citada Disposición adicional.

Por su parte, los Consejos Territoriales de Andalucía; Cantabria; Valencia; Castilla-La Mancha; Aragón; Tenerife; Navarra; Extremadura; Castilla y León; y las denominadas “Sede Social” y “Toda la Fundación Laboral” (Servicios Centrales de Madrid) solicitaron, con carácter general, tres ofertas de diferentes proveedores. Sin embargo, en determinadas ocasiones emitieron certificados basados en criterios de eficacia para la contratación de servicios superiores a 12.000 euros.

En el siguiente cuadro se recoge, desglosado por Consejos Territoriales, el importe objeto de contratación directa, sin la solicitud de tres presupuestos de diferentes proveedores, efectuada por la FLC con cargo al plan de formación F20100289:

Cuadro nº 83
CONTRATACIÓN REALIZADA SIN SOLICITUD DE TRES PRESUPUESTOS
(En euros)

CÓDIGO	CONSEJO TERRITORIAL	COSTES ASOCIADOS	COSTES DIRECTOS	TOTAL
01	País Vasco	37.407	962.084	999.491
02	Cataluña	343.735	5.132.717	5.476.452
03	Galicia	0	1.138.643	1.138.643
04	Andalucía	0	136.567	136.567
06	Cantabria	0	52.176	52.176
07	La Rioja	0	77.775	77.775
08	Murcia	23.853	41.720	65.573
09	Valencia	0	370.984	370.984
10	Aragón	0	119.011	119.011
11	Castilla-La Mancha	0	42.516	42.516
12	Tenerife	0	281.007	281.007
13	Navarra	0	148.242	148.242
14	Extremadura	0	0	0
15	Baleares	36.682	430.448	467.130
16	Madrid	89.210	995.646	1.084.856
17	Castilla León	72.127	16.498	88.625
18	Las Palmas	0	103.332	103.332
20	Sede Social	12.200	94.095	106.295
50	Toda la Fundación Laboral	207.682	1.245.146	1.452.828
TOTAL		822.896	11.388.607	12.211.503

Del cuadro anterior se deduce que el volumen de contratación celebrado, de forma directa, por la FLC (Consejos Territoriales, Sede Central y Toda la Fundación Laboral) sin la solicitud de los tres presupuestos requeridos en el artículo 31.3 de la LGS, cuando el importe facturado superó los 12.000 euros, ascendió a un total de 12.211.503 euros, aplicando la excepcionalidad recogida en la citada Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, lo cual pudiera atentar contra los principios de transparencia, objetividad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgados en el artículo 8.3 de la precitada LGS, generando una adjudicación directa a favor de las empresas proveedoras de formación que vienen prestando sus servicios, a lo largo de las diferentes convocatorias de subvenciones, a las entidades beneficiarias de las mismas.

- En la ejecución de este plan de formación participó una empresa filial de la FLC (cuyo capital pertenece en su totalidad a la citada Fundación), cuyas actividades fueron desarrolladas sin la previa formalización de instrumento jurídico alguno que regulase la relación entre la FLC y esta empresa, siendo su contratación efectuada de una forma directa, sin la solicitud previa de tres

ofertas de diferentes proveedores, limitándose a elaborar una memoria explicativa justificando su elección en base a criterios de eficacia y economía.

A continuación, se detallan los importes imputados al plan de formación por esta empresa vinculada a la FLC, desglosados por Consejos Territoriales:

Cuadro nº 84
GASTOS IMPUTADOS
(En euros)

CÓDIGO	CONSEJO TERRITORIAL	TOTAL
01	País Vasco	74.023
02	Cataluña	180.859
03	Galicia	217.673
04	Andalucía	528.698
06	Cantabria	36.427
07	La Rioja	16.566
08	Murcia	60.895
09	Valencia	224.611
10	Aragón	36.609
11	Castilla-La Mancha	137.194
12	Tenerife	47.077
13	Navarra	44.615
14	Extremadura	96.874
15	Baleares	93.928
16	Madrid	286.256
17	Castilla León	155.619
18	Las Palmas	43.390
20	Sede Social	9.794
50	Toda la Fundación Laboral	538.118
TOTAL		2.829.226

Del cuadro anterior se deduce que con cargo al plan de formación F20100289 se imputaron 2.829.226 euros por esta entidad vinculada a la FLC de una forma directa sin la adopción de unas garantías mínimas que permitieran verificar que dicha contratación se realizó a precios de mercado.

Además de esta empresa propiedad de la FLC, participaron también en la ejecución del plan de formación otras entidades asociadas o vinculadas a los tres patronos de dicha Fundación, destacando aquellas asociadas a la CNC cuyo importe facturado al plan de formación se elevó a un total de 4.670.529 euros, siendo su contratación realizada, al igual que en el supuesto anterior, de forma directa.

4. El Consejo Territorial “Toda la Fundación Laboral” imputó, al menos, 687.624 euros, sin la previa formalización de instrumento jurídico alguno que regulase la relación entre la FLC y las personas físicas o jurídicas que imputaron dichos gastos con cargo al plan de formación. En el siguiente cuadro se recogen los importes facturados por dichas personas, verificado por este Tribunal a través de una muestra:

Cuadro nº 85

GASTOS IMPUTADOS AL PLAN F20100289 SIN LA PREVIA FORMALIZACIÓN DE RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES
(En euros)

DENOMINACIÓN PERSONA JURÍDICA/FÍSICA	IMPORTE
Persona jurídica 1	617.570
Persona jurídica 2	30.859
Persona jurídica 3	26.995
Persona física	12.200
TOTAL	687.624

Este Tribunal considera que la imputación de estos gastos al plan de formación por parte de la FLC sin la previa formalización de instrumento jurídico válido en derecho, que regulase la relación entre la FLC y las personas físicas o jurídicas antes relacionadas, genera una concesión directa por la FLC, de este importe objeto de subvención, incumpliendo con ello los principios de transparencia, concurrencia y objetividad promulgados en el artículo 8.3 de la LGS, así como el artículo 31.3 del precitado texto legal.

En el supuesto específico del importe pagado a la persona física relacionada en el cuadro anterior, la FLC ha comunicado a este Tribunal, en los trabajos de fiscalización desarrollados en su sede, que dicha persona fue Director de Formación de la FLC hasta finales del año 2008, fecha en la que se jubiló, siendo el impulsor, director y coordinador de los planes de formación subvencionados por la FTFE, desde el inicio de los mismos hasta la fecha de su jubilación.

El importe imputado con cargo a este plan de formación responde a un proyecto que finalizó en diciembre de 2011, cuya dirección y coordinación la FLC estimó conveniente encargarle dada su experiencia, asegurando la continuidad del proyecto y garantizando la calidad del mismo.

Este Tribunal de Cuentas considera que la actividad profesional desarrollada por esta persona, por la cual percibió un importe de 12.200 euros, sin existencia de relación contractual con la FLC, pudiera estar incluida en los supuestos de incompatibilidad del disfrute de la pensión de jubilación, recogidos en el artículo 165 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

V.7.3.1.2.- Análisis de costes

Los costes presentados inicialmente por la FLC como consecuencia de la ejecución del plan se elevaron a 47.685.101 euros, excediendo, por tanto, en un importe de 6.222.294 euros al concedido inicialmente que ascendió a 41.462.807 euros; sin embargo, los costes asociados presentados por la FLC superaron el límite máximo establecido del 25% de los costes directos. Este Tribunal ha procedido a ajustar los costes asociados por tipo de gasto al porcentaje máximo

anterior, reflejándose en el siguiente cuadro los costes presentados inicialmente por la FLC y los costes presentados ajustados por este Tribunal:

Cuadro nº 86

**COSTES PRESENTADOS Y COSTES PRESENTADOS AJUSTADOS. PLAN DE FORMACIÓN F20100289
(En euros)**

TIPO DE COSTES JUSTIFICABLES	COSTES PRESENTADOS	%	COSTES PRESENTADOS AJUSTADOS	%
COSTES DIRECTOS	33.964.754	71,23	33.964.754	78,69
Gastos de facturación (FD)	30.677.963	64,34	30.677.963	71,08
Gastos de amortización (GAD)	56.325	0,12	56.325	0,13
Gastos de desplazamiento (GDD)	133.776	0,28	133.776	0,31
Gastos de personal propio (GPD)	3.096.690	6,49	3.096.690	7,17
COSTES ASOCIADOS	13.014.321	27,29	8.491.189	19,67
Gastos de facturación (FA)	2.216.505	4,65	1.446.158	3,35
Gastos internos de personal (GIA)	7.488.469	15,70	4.885.849	11,32
Otros costes (DM20)	3.309.347	6,94	2.159.182	5,00
COSTES DE EVALUACIÓN Y CONTROL	706.026	1,48	706.026	1,64
TOTAL	47.685.101	100	43.161.969	100

Los costes asociados ajustados se han distribuido entre los tres tipos de costes (FA, GIA y DM20) en función del porcentaje que representa cada coste sobre el importe total de los costes asociados presentados.

Los costes directamente relacionados con la actividad formativa (costes directos) representaron el volumen más elevado sobre el total de gastos presentados por esta entidad beneficiaria (71,23%), mientras que los costes asociados a dicha actividad supusieron un 27,29%; correspondiendo el resto a los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (1,48%). Sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, los costes asociados no se adaptaron a los porcentajes establecidos en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de estas subvenciones; no obstante, una vez ajustados los costes asociados al porcentaje máximo establecido, los costes del plan de formación F20100289 superaron la cuantía de la subvención concedida.

Finalmente, tras la revisión de la documentación justificativa, técnica y económica, realizada por la FTFE el importe liquidado coincidió con la subvención concedida.

Las incidencias observadas por este Tribunal en el análisis de los costes imputados a este plan de formación son las siguientes:

1. Los costes directos imputados a este plan de formación correspondieron, principalmente, a los gastos de facturación (FD) y a los gastos de personal propio (GPD).

A) Los gastos de facturación (FD), cuyo importe se elevó a 30.677.963 euros, corresponden a gastos directamente relacionados con la formación y cuya realización se contrató con terceros. Dentro de este tipo de costes se incluyen los gastos derivados de la impartición de la formación (66,08%); preparación (0,04%); tutorías y evaluación (0,15%); elaboración y adquisición de

material didáctico (10,65%); alquiler de equipos (14,60%); alquiler de aulas (3,40%); seguro de alumnos (0,41%); y publicidad de las acciones formativas (4,67%).

Entre las empresas proveedoras de formación destacaron por su volumen de facturación una empresa filial de la FLC (2.829.226 euros), y un Instituto (2.086.654 euros).

En la fiscalización se ha verificado que existe un exceso de imputación de horas de impartición en determinados grupos de formación presencial con respecto a las horas de duración de la actividad formativa recogidas en el convenio formalizado, ya que sumando el número de horas facturadas como facturación directa (FD) y las facturadas como gastos de personal propio (GPD) superan el número de horas recogidas en el mencionado convenio.

Esta situación sólo es posible en el caso de impartición de la actividad formativa por más de un formador de forma simultánea. Así, en el Manual de criterios de justificación de costes se indica que *“(...) para la admisión del coste de impartición de más de un formador/tutor por grupo simultáneamente, tanto en el caso de personal interno como externo, es necesario aportar memoria explicativa de la entidad beneficiaria o del proveedor respectivamente; tareas realizadas, número de horas dedicadas, etc.”*. Sin embargo, en la documentación de justificación de costes aportada a este Tribunal no se incluía ninguna memoria que justificase las horas imputadas en exceso.

Analizada una muestra, relativa a los gastos de personal interno y de facturación, se ha detectado esta incidencia en 49 grupos de formación, todos ellos en modalidad presencial (v.gr.: en la acción 67/grupo 8 se produjo un exceso de 42 horas; en la acción 63/grupo 14 se produjo un exceso de 34 horas y en la acción 73/grupo 97 se produjo un exceso de 145 horas).

B) Los gastos de personal propio (GPD) cuyo importe se elevó a 3.096.690 euros (6,49% del total de costes presentados), correspondieron a los gastos de personal de la FLC dedicados a labores de impartición; preparación de clases, tutorías y evaluación así como elaboración del material didáctico.

Los trabajos de fiscalización desarrollados en esta Fundación han permitido verificar que esta entidad efectúa formación en distintos ámbitos: formación de oferta en el ámbito estatal; formación de oferta en el ámbito autonómico; formación en la iniciativa de demanda; formación como entidad organizadora dentro de la iniciativa de demanda y formación privada.

La documentación justificativa de este tipo de costes viene fundamentada por los contratos laborales suscritos para la impartición de las acciones formativas así como por las nóminas abonadas a sus trabajadores. En la fiscalización de una muestra de contratos laborales se ha constatado que, con carácter general, su contratación tiene como finalidad impartir acciones formativas dentro del “Plan de Formación 2010”. Sin embargo, hay diversos contratos, imputados al plan de formación F20100289, sobre los que existen dudas razonables relativas a que el objeto de contratación corresponda al citado plan de formación, como son, entre otros, los siguientes:

- Documento 16GPD0256, en cuyo contrato no se recoge que corresponda a acciones formativas impartidas dentro del Plan de Formación 2010. Así, en el documento justificativo no queda constancia de la acción y grupo impartido.
- En otro tipo de acciones formativas se ha verificado que no existe contratación específica para su desarrollo, sino que los contratos son indefinidos y, por lo tanto, no existe constancia de qué actividades son desarrolladas por el trabajador, presentando como justificación una relación de costes elaborada por la FLC y las nóminas.

- La documentación justificativa de los documentos 09GPD0897 y 09GPD0898 contiene los contratos donde se recoge que su finalidad es la “impartición de tutorías COEX (260001088025). Plan FTFE 2011”, que no corresponden al plan de formación 2010¹³.
- En los documentos 16GPD0220 y 16GPD0224 se presenta como justificación un contrato para la realización de la obra o servicio “impartición de 682 horas del curso nº 2974 Albañil-FIP09”, curso que no corresponde al plan de formación 2010, sino a los cursos de “Formación e Inserción Profesional”.
- En los documentos 18GPD0030 y 18GPD0056 el contrato formalizado tiene como finalidad la impartición de cursos de operador de grúa torre “Plan Privado”, no correspondiendo de nuevo al plan de formación 2010¹⁴.

Ante estas situaciones, este Tribunal considera que la documentación justificativa remitida a la FTFE, consistente en un elevado volumen de soportes justificativos, puede incluir gastos no subvencionables mediante este tipo de formación y, en consecuencia, estar imputándose costes de otros programas a esta subvención, que no han podido verificarse por la FTFE al no encontrarse dentro de la muestra de costes analizados por ésta.

Unido a lo anterior se ha comprobado la imputación de numerosos contratos para una misma acción o grupo formativo, lo que dificulta el control y seguimiento efectuado por la FTFE, así como el realizado por este Tribunal de Cuentas. Así, a título de ejemplo, para la ejecución de la acción 73/grupo 76 se presentaron como justificantes de gastos 46 contratos laborales, con sus correspondientes nóminas, relativas a tan solo 9 trabajadores para la impartición de un curso de operador de grúa.

Por último, dentro de este apartado de gastos, el Consejo Territorial 50 “Toda la Fundación Laboral” imputó la contratación de personal para la realización de labores de tutor, por un importe de 450.311 euros. Sin embargo, el anexo al contrato suscrito con este personal, además de las tareas anteriores, recogía actividades relacionadas con la organización de las acciones formativas, elaboración de informes, revisión de contenidos, etc..., labores más propias de los gastos asociados que de los directos. Sin embargo, ante la falta de partes de control interno en esta entidad, ha resultado imposible delimitar las tareas y, por tanto, la parte de los costes dedicados a las labores de impartición de aquellos otros que corresponderían a apoyo y gestión.

Como se ha comentado anteriormente, el elevado volumen de documentación justificativa presentada para cada tipo de acción (numerosos contratos así como gastos prorrateados entre numerosas acciones) no ha permitido a este Tribunal cuantificar el importe económico de las incidencias anteriormente expuestas.

2. Los costes asociados a este plan de formación presentados inicialmente por la FLC se elevaron a 13.014.321 euros, representando un 27,29% sobre los costes totales presentados, siendo el apartado relativo a los gastos de personal propio (GIA) el que mayor porcentaje representó sobre este tipo de gastos (57,54%).

¹³ En el trámite de alegaciones, el Presidente del Patronato de la Fundación Laboral de la Construcción manifiesta que la referencia al año 2011 en dos contratos laborales se debe a un error administrativo.

¹⁴ En el trámite de alegaciones, el Presidente del Patronato de la Fundación Laboral de la Construcción manifiesta que la referencia a la finalidad de impartición de cursos “Plan Privado” en dos contratos laborales se debe a un error.

Los gastos de personal propio se elevaron a 7.395.545 euros, presentando como soporte justificativo una certificación salarial suscrita por el representante legal de la FLC en la que figuraba la relación de trabajadores que realizaron estas funciones, indicando el número de horas e importe que se imputa al plan de formación.

Este Tribunal considera, en primer lugar, que esta certificación salarial no debería considerarse, por parte de la FTFE, soporte documental acreditativo de este tipo de gastos, ya que no permite conocer las tareas desarrolladas por cada una de las personas en el plan de formación, debiendo requerirse los contratos, nóminas y boletines de cotización correspondientes. En segundo lugar, en relación con el sistema establecido por la FLC para cuantificar las horas dedicadas por cada trabajador al plan de formación, este Tribunal ha verificado una falta de acreditación fehaciente de este tipo de gastos, al no disponer esta entidad beneficiaria de medios internos (partes de control, aplicación informática, etc.) que hayan permitido a este Tribunal determinar de forma objetiva el número de horas realmente dedicadas a la ejecución del plan de formación, por lo que no se ha podido verificar la exactitud de las horas dedicadas al desarrollo de estas actividades y, por tanto, la realidad del coste imputado por este concepto.

3. Los costes de evaluación y control de la calidad de la formación (OCS), cuyo importe se elevó a 706.026 euros, tuvieron como finalidad la financiación de las actividades de control realizadas sobre una muestra de grupos formativos, así como la evaluación del plan de formación, representando un 1,70% de la cuantía de la subvención aprobada, encontrándose dentro del límite (5%) autorizado en la convocatoria de concesión de estas subvenciones.

En este apartado, este Tribunal ha verificado, en el Consejo Territorial del País Vasco, que se duplicaron los gastos imputados en concepto de Seguridad Social de dos trabajadores contratados por un importe de 7.057 euros. Asimismo, se imputaron indebidamente como gastos de locomoción 1.032 euros, ya que se aplicó como coste por kilómetro recorrido 0,20 euros/km y, en otras ocasiones, 0,31 euros/km, contraviniendo con ello, lo dispuesto en el Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la renta de las personas físicas, donde se contempla un coste de 0,19 euros/km.

Por último, sobre una muestra de los cursos visitados y evaluados por este personal, cuyos gastos fueron imputados por el Consejo Territorial "Toda la Fundación Laboral", este Tribunal ha verificado la existencia de cursos que no corresponden a los planes de formación 2010 como son los siguientes:

- Cursos impartidos en el plan de formación del año 2009 (50OCS0031 y 50OCS0100).
- Cursos correspondientes al plan de formación del año 2011 (50OCS0227 y 50OCS0232).
- Cursos correspondientes a formación de demanda (50OCS0066 y 50OCS178).

A pesar de las incidencias expuestas anteriormente, es necesario manifestar, en relación con el análisis de costes, que dado que el importe aceptado por la FTFE una vez efectuada la revisión de costes se elevó a 41.765.834 euros y el importe concedido de la subvención ascendió a 41.462.807 euros, existe una diferencia de 303.027 euros que permitiría reducir los costes presentados por la FLC sin que, en principio, ello afectase al importe liquidado de la subvención y, en consecuencia, provocase la necesidad de reintegrar importe alguno.

V.7.3.1.3.- Análisis de las acciones formativas

Las acciones formativas que se recogieron en el convenio formalizado para la ejecución del plan de formación F20100289 ascendieron a un total de 439, si bien 39 de aquéllas no disponían de

financiación asignada en el mencionado convenio. De acuerdo con la información justificativa presentada por la FLC a la FTFE, el número de acciones formativas desarrolladas finalmente ascendió a 361, desglosadas por modalidad de impartición como se muestra a continuación:

Cuadro nº 87

MODALIDADES DE IMPARTICIÓN. PLAN DE FORMACIÓN F20100289

ACTIVIDAD FORMATIVA	MODALIDAD DE IMPARTICIÓN				TOTAL
	MIXTA	TELEFORMACIÓN	PRESENCIAL	DISTANCIA	
Acciones	31	1	259	70	361
Grupos	367	2	4.332	757	5.458
Participantes	6.688	14	75.518	4.191	86.411

Como se refleja en el cuadro anterior, la FLC otorgó un peso específico muy relevante a la modalidad presencial (71,75%).

Del total de 5.458 grupos formativos desarrollados, 1.011 (18,52%) se iniciaron con anterioridad a la fecha de aprobación de la solicitud de la subvención, de los cuales 13 se iniciaron, incluso, antes de la fecha de publicación en el BOE de la convocatoria de estas subvenciones públicas.

Las deficiencias observadas, por este Tribunal, en la ejecución de las acciones formativas desarrolladas por la FLC han sido las siguientes:

1. Analizados los participantes en las acciones formativas desarrolladas, se ha verificado que los alumnos participantes en determinadas acciones eran trabajadores de la FLC o de las entidades vinculadas a la misma. De acuerdo con la información facilitada por la FLC a este Tribunal, al menos 538.622 euros fueron imputados a este plan de formación como consecuencia de acciones formativas desarrolladas por la FLC para sus propios trabajadores o para los de las entidades vinculadas a dicha Fundación.

Asimismo, este Tribunal ha comprobado que determinadas empresas privadas de formación, contratadas por la FLC para la ejecución de acciones formativas con cargo a este plan, utilizaron este tipo de formación para impartir acciones a sus propios trabajadores. Esta situación se ha producido, al menos, en veintitrés empresas, que han facturado 65.943 euros como consecuencia de la impartición de cursos a sus propios trabajadores. En el siguiente cuadro se recogen las principales empresas afectadas por esta situación, así como el importe imputado al plan como consecuencia de las acciones formativas impartidas a sus trabajadores:

Cuadro nº 88

COSTES IMPUTADOS POR LAS EMPRESAS SUBCONTRATADAS COMO CONSECUENCIA DE LA IMPARTICIÓN DE FORMACIÓN A SUS PROPIOS TRABAJADORES
(En euros)

EMPRESA FORMADORA	COSTE
Empresa formadora 1	36.582
Empresa formadora 2	7.750
Empresa formadora 3	7.604
Empresa formadora 4	5.612
Empresa formadora 5	1.672
Empresa formadora 6	1.488
Empresa formadora 7	1.123
Otras	4.112
TOTAL	65.943

También se ha comprobado la existencia de 307 grupos formativos en los que los participantes de cada grupo correspondían a trabajadores de la misma empresa, elevándose, en este caso, el importe imputado al plan de formación a 1.251.634 euros.

Este Tribunal considera que este tipo de formación no debería tener acogida en la iniciativa de formación de oferta, financiada mediante subvenciones públicas, sino mediante la iniciativa de formación de demanda ya que responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores, financiada mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas. Por todo ello, tanto la FLC como las empresas antes relacionadas deberían haber cofinanciado esta formación de sus trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, financiándose mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que deben ingresar las empresas, no teniendo un carácter de subvención pública de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.4.g) de la citada LGS.

Sin embargo, mediante la participación de estos trabajadores en las acciones formativas desarrolladas con cargo al plan de formación F20100289, la FLC y estas empresas privadas no cofinanciaron esta formación, ya que la misma fue financiada a través de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE; obteniendo, además en el caso de las empresas mencionadas beneficios como consecuencia de la facturación imputada en concepto de impartición de las mismas.

- Este Tribunal ha verificado una elevada multiparticipación de determinados trabajadores en varias acciones formativas. Así, analizada la ejecución de todos los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010, se ha verificado que 398 alumnos participaron en más de diez acciones formativas, ejecutando 6.068 acciones formativas. En relación con el plan de formación F20100289, 11 alumnos (2,76% del total de la convocatoria afectado por esta incidencia) participaron en diez o más acciones formativas dentro de este mismo plan.

Este Tribunal considera que esta acumulación de cursos realizados por algunos participantes resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones, vulnerándose los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse restringida la distribución de éstos a un escaso número de beneficiarios.

3. Dentro del plan de formación F20100289 en 533 grupos formativos (496 impartidos bajo la modalidad a distancia; 8 en modalidad mixta; 28 en modalidad presencial y 1 en teleformación), su número de participantes certificados fue inferior a seis. Así, un 65,52% de los grupos impartidos bajo la modalidad a distancia tuvo un número inferior a seis participantes, lo que se considera contrario a los principios de eficiencia y economía que rigen la gestión de estos recursos públicos
4. Con el fin de verificar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en los expedientes de los grupos formativos desarrollados con cargo a este plan de formación, comprobando la documentación que obra en los mismos en función de su modalidad de impartición (solicitudes; partes de firma de asistencia; material entregado; cuestionarios de evaluación de los alumnos; exámenes; certificados o diplomas entregados, etc.). Así, se ha comprobado una muestra formada por 109 grupos formativos (67 en modalidad presencial; 31 en modalidad a distancia y 11 en modalidad mixta) en los que participaron 1.559 alumnos.

Con carácter general, los expedientes analizados contenían la documentación requerida, atendiendo a su modalidad de impartición, si bien en un total de 66 grupos formativos analizados no figuraban los cuestionarios de evaluación cumplimentados por los alumnos¹⁵.

5. En este apartado, es necesario manifestar que el SEPE realizó visitas de seguimiento y control de las actividades formativas en tiempo real a un total de 234 grupos formativos (8 impartidos bajo la modalidad de distancia; 17 en modalidad mixta y 209 presenciales), anulándose 6 grupos, 4 de ellos de modalidad presencial y 2 mixta. También se han anulado 46 participantes como consecuencia de irregularidades detectadas en las visitas de seguimiento y control.

V.7.3.2.- SUBVENCIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN CON CARGO A LA CONVOCATORIA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO 2010

La convocatoria para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, con cargo al ejercicio presupuestario 2010, fue aprobada por el SEPE mediante la Resolución de 20 de julio de 2010.

La FLC ejecutó cuatro acciones de apoyo y acompañamiento a la formación con cargo a esta convocatoria. A continuación se recogen las diferentes fases procedimentales de las subvenciones públicas concedidas por el SEPE a la FLC para la ejecución de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación:

¹⁵ En el trámite de alegaciones, el Presidente de la Fundación Laboral de la Construcción manifiesta que esta información es de carácter anónimo y voluntario, por lo que puede que no todos los alumnos lo rellenen o lo entreguen.

Cuadro nº 89
FASES DE LA REALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO
(En euros)

Nº DE EXPEDIENTE	IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE LIQUIDADADO	REINTEGRO
C20100249	112.486	95.640	95.660	95.425	238
C20100258	126.984	95.301	95.307	94.964	370
C20100262	115.182	106.699	106.717	106.699	0
C20100267	92.565	92.565	92.547	91.646	1.009
TOTAL	447.217	390.205	390.231	388.734	1.617

En el cuadro anterior se refleja, en primer lugar, el importe solicitado inicialmente por la FLC para el desarrollo de las correspondientes acciones; posteriormente, se recoge el importe concedido por el SEPE para el desarrollo de las citadas acciones una vez que los respectivos proyectos fueron valorados por la FTFE de acuerdo con las metodologías de valoración técnica y financiación aprobadas por Resolución del SEPE; a continuación se incluye el importe justificativo presentado por la FLC a la FTFE; el importe del gasto finalmente liquidado por el SEPE una vez comprobados por la FTFE los justificantes de gasto, de acuerdo con la Instrucción de justificación de costes aprobada por Resolución del SEPE de 1 de julio de 2011; y finalmente el importe del reintegro que, en su caso, proceda.

Al igual que en el plan de formación antes analizado, la FLC declaró la no percepción de rendimientos financieros generados por el importe de las subvenciones transferidas que, conforme al artículo 19.5 de la LGS, deben incrementar la subvención percibida y deben ser aplicados a la actividad subvencionada o, en su caso, ser objeto de reintegro total o parcial, lo que denota, de nuevo, una falta de diligencia en la administración de los recursos públicos, ya que éstos se encontraron ociosos, lo cual resulta contrario al principio de eficiencia recogido en el precitado artículo 8.3 de la LGS.

Como se muestra en el cuadro anterior, el importe finalmente justificado por la FLC en el desarrollo de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación fue superior al importe concedido por el SEPE, siendo posteriormente minorado por la FTFE en la revisión de la justificación, resultando un importe objeto de reintegro de 1.617 euros (de los cuales 146 euros correspondían a intereses de demora); importe que fue ingresado por la FLC.

En el siguiente cuadro se detalla el importe liquidado por la FTFE para las cuatro acciones ejecutadas, clasificado según las categorías de gasto previstas en la Instrucción de justificación de costes de estas subvenciones aprobada por la Dirección General del SEPE, así como el porcentaje que cada uno representa respecto al total:

Cuadro nº 90
CLASIFICACIÓN DE LOS GASTOS LIQUIDADOS POR LA FTFE
(En euros)

CONCEPTO DE GASTO	GASTOS LIQUIDADOS	%
Costes directos	384.553	98,92
Costes de personal	358.774	92,29
Personal interno	132.891	34,18
Entidades participantes	225.883	58,11
Equipos	0	0,00
Bienes consumibles	1.088	0,28
Locales	7.395	1,90
Dietas y desplazamientos	4.887	1,26
Otros costes directos	12.409	3,19
Costes asociados	4.181	1,08
TOTAL COSTES DIRECTOS Y ASOCIADOS	388.734	100,00

Como puede observarse de los datos contenidos en el cuadro anterior, más de la mitad (58,11%) de los gastos liquidados correspondieron al coste de las entidades colaboradoras en el desarrollo de las cuatro acciones, seguido de los "Costes de personal interno" (34,18%). A continuación se exponen las deficiencias detectadas por el Tribunal de Cuentas del análisis de los expedientes de las cuatro acciones ejecutadas por la FLC en la convocatoria del ejercicio presupuestario 2010.

V.7.3.2.1.- Costes de personal interno

De acuerdo con la Instrucción de justificación de costes, *"El coste del personal interno será el resultado de dividir el coste anual para la empresa entre las horas anuales trabajadas y multiplicarlo por las horas imputadas y certificadas al proyecto"*.

Tras solicitarse a esta entidad beneficiaria partes de control interno, o documentación equivalente que acreditasen las horas imputadas por el personal propio al desarrollo de las acciones, la FLC manifestó que no disponía de un sistema de partes de control horario o similar donde se pudiera diferenciar de forma clara el número de horas empleadas por su personal al desarrollo de estas acciones. En consecuencia, este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad del coste imputado y aceptado por la FTFE en este concepto, el cual se elevó a 132.891 euros¹⁶.

¹⁶ En el trámite de alegaciones, el Presidente de la Fundación Laboral de la Construcción manifiesta que en la actualidad este tipo de control horario se lleva a cabo a través de "timesheet" iniciado en proyectos realizados con fondos y socios europeos.

V.7.3.2.2.- Otros costes directos

Con cargo a la acción C20100267 se imputó una factura (nº 2011-10-0040) por un importe de 8.416 euros dentro del apartado "Otros costes directos". Sin embargo, la FTFE, en su análisis de la documentación justificativa, procedió a reclasificar dicho gasto dentro del apartado relativo a las "Entidades participantes" cuando dicha factura no disponía de los requisitos formales requeridos (periodo de realización de los trabajos; desglose del importe de los mismos y el número de personas intervinientes en ellos) por la mencionada Instrucción de justificación de costes para este tipo de gastos.

La propia Instrucción de justificación de costes, en su apartado IX, permite que las facturas no reflejen dicho detalle, cuando se adjunte un certificado o anexo a la factura que complemente dicha información, o bien, el contrato suscrito entre ambas partes detalle los términos de la prestación del servicio, requisitos que, sin embargo, no se han cumplido por parte de la FLC, no debiendo, en consecuencia, haber sido aceptado este coste por parte de la FTFE.

V.8.- FEDERACIÓN NACIONAL DE CLÍNICAS PRIVADAS

V.8.1.- Naturaleza de la entidad beneficiaria

Con fecha 27 de noviembre de 2012, la Asamblea General Extraordinaria de la Federación Nacional de Centros y Empresas de Hospitalización Privada modificó los estatutos de esta Federación, pasando a denominarse, desde este momento, Federación Nacional de Clínicas Privadas.

La FNCP es una organización empresarial de carácter no lucrativo, que tiene por objeto la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses generales y comunes de sus miembros, pudiendo ser miembros de la misma las asociaciones empresariales que representen a personas físicas o jurídicas y en su defecto las empresas y/o entidades privadas, cuya actividad económica consista en la prestación de servicios sanitarios sean tanto hospitalarios como extra-hospitalarios. Los órganos de gobierno de la FNCP son:

- a) La Asamblea General.
- b) La Junta Directiva.
- c) La Presidencia.
- d) Las Comisiones.

V.8.2.- Subvenciones concedidas por el Servicio Público de Empleo Estatal a la Federación Nacional de Clínicas Privadas

En el período 2009-2011, la FNCP (Federación Nacional de Centros y Empresas de Hospitalización Privada, en dicho periodo) ha sido beneficiaria de las siguientes subvenciones públicas, concedidas por el SEPE, destinadas a la ejecución de planes de formación mediante convenios, de ámbito estatal, dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados:

Cuadro nº 91

**SUBVENCIONES CONCEDIDAS POR EL SEPE A LA FNCP PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN
EN EL ÁMBITO ESTATAL. PERIODO 2009/2011
(En euros)**

CONVOCATORIA	PLAN DE FORMACIÓN	TIPO	IMPORTE CONCEDIDO
2009	F20090137	Sectorial (Sanidad)	2.744.857
2010	F20100132	Sectorial (Sanidad)	3.383.387
2011	F110289AA	Sectorial (Sanidad)	1.742.961
TOTAL			7.871.205

La finalidad de estas subvenciones fue la ejecución de planes de formación sectoriales, es decir, aquellos compuestos por acciones formativas dirigidas a la formación de trabajadores de un sector productivo (en este caso, el sanitario), con el fin de desarrollar acciones formativas de interés general para dicho sector y satisfacer necesidades específicas de formación del mismo.

Con independencia de las subvenciones recogidas anteriormente, esta entidad también fue beneficiaria, en la convocatoria del año 2011, de una subvención concedida por el SEPE con cargo al plan de formación para jóvenes menores de 30 años por un importe de 2.021.000 euros. En consecuencia, la FNCP ha sido beneficiaria de subvenciones públicas, concedidas por el SEPE, dentro de las iniciativas de formación de oferta, por un importe total de 9.892.205 euros.

V.8.3.- Resultados de la fiscalización

En virtud de lo dispuesto en la Resolución de 1 de febrero de 2010, del SEPE, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación mediante convenios, con cargo al ejercicio presupuestario 2010, la FNCP presentó el 26 de febrero de dicho año la solicitud de concesión de subvención de carácter sectorial (sector de sanidad).

En el siguiente cuadro se recogen los importes relativos a las distintas fases procedimentales de la subvención concedida con cargo a dicha convocatoria:

Cuadro nº 92

**PLAN DE FORMACIÓN SECTORIAL F20100132. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)**

IMPORTE SOLICITADO	IMPORTE CONCEDIDO	IMPORTE JUSTIFICADO	IMPORTE LIQUIDADO	REINTEGRO
11.896.012	3.383.387	3.420.820	3.374.742	9.314

El apartado relativo al "Importe solicitado" del cuadro anterior refleja el importe inicialmente solicitado por la FNCP para la ejecución del plan de formación, el cual se elevó a un total de 11.896.012 euros, cuantía muy superior al presupuesto de referencia asignado para dicha convocatoria al sector de sanidad, el cual ascendió a 6.713.983 euros.

Tras la aplicación de la metodología de valoración técnica, así como de la de financiación de estas subvenciones (ambas aprobadas mediante Resolución de la Dirección General del SEPE), por

parte de la FTFE, el importe de la subvención finalmente concedido quedó cifrado en 3.383.387 euros.

La resolución de la Dirección General del SEPE de concesión de la subvención para la ejecución del plan de formación F20100132 se formalizó con fecha 5 de agosto de 2010. Posteriormente, el 12 de agosto de 2010 se firmó el convenio para la ejecución del plan de formación suscrito entre el Director General del SEPE y el presidente de la FNCP.

El importe justificado por parte de la entidad beneficiaria se elevó a un total de 3.420.820 euros; importe que finalmente fue minorado por la FTFE resultando un importe liquidado por dicha Fundación de 3.374.742 euros, procediendo a reintegrar la FNCP un importe de 8.645 euros más los intereses de demora correspondientes (669 euros).

Por otro lado, la entidad beneficiaria declaró un total de 10.773 euros en concepto de rendimientos financieros generados por la subvención transferida, que fueron aplicados en su totalidad a la actividad subvencionada.

V.8.3.1.- SUBCONTRATACIÓN

En este apartado, este Tribunal ha observado las siguientes deficiencias:

1. De acuerdo con la cláusula octava del convenio entre el Director General del SEPE y el presidente de la FNCP, suscrito el 12 de agosto de 2010, se autorizó, por parte de la Dirección General del SEPE, a esta entidad beneficiaria, a subcontratar la totalidad de la subvención concedida con una empresa proveedora de formación no vinculada a la citada Federación. En consecuencia, el plan de formación fue ejecutado, en su totalidad, por esta empresa subcontratada, desarrollando tanto las acciones formativas recogidas en el mismo como las actividades de control y evaluación de las mismas.

A este respecto, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS) preceptúa en su artículo 29.2 que *“El beneficiario únicamente podrá subcontratar, total o parcialmente, la actividad cuando la normativa reguladora de la subvención así lo prevea. La actividad subvencionada que el beneficiario subcontrate con terceros no excederá del porcentaje que se fije en las bases reguladoras de la subvención. En el supuesto de que tal previsión no figure, el beneficiario podrá subcontratar hasta un porcentaje que no exceda del 50 por ciento del importe de la actividad subvencionada”*.

Sin embargo, la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por la que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, se limita a manifestar al respecto que *“La entidad beneficiaria podrá subcontratar parcial o totalmente, por una sola vez y en los términos establecidos en esta orden, la realización de la actividad formativa”* limitándose posteriormente a preceptuar que *“la ejecución de dichas acciones será realizada directamente por el beneficiario cuando éste sea un centro o entidad de formación, sin que pueda subcontratarla con terceros”* reproduciendo, en consecuencia, lo preceptuado en la mencionada LGS, sin establecer porcentajes específicos de subcontratación al respecto.

Por su parte, la convocatoria de subvenciones para el año 2010, en su artículo 11.g), al regular el contenido que deben recoger los convenios suscritos entre las entidades solicitantes y la Dirección General del SEPE, manifiesta que deben incorporarse al mismo las *“Entidades subcontratadas que ejecuten la totalidad o parte de la actividad subvencionada cuando sean*

vinculadas a los beneficiarios o superen los límites fijados en el artículo 29.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin perjuicio de las que se puedan incorporar durante la ejecución del plan de formación”.

En consecuencia, ni la mencionada Orden TAS/718/2008 ni la convocatoria para el año 2010 fijaron un porcentaje explícito relativo a la subcontratación de las actividades formativas a desarrollar por parte de las entidades beneficiarias de estas subvenciones, regulando de una forma genérica y abierta la posibilidad de subcontratar parcial o totalmente dichas actividades.

La subcontratación de la totalidad de la actividad subvencionada resulta difícilmente justificable, atendiendo a que fueron los requisitos e idoneidad acreditados por la FNCP los motivos de concesión de esta subvención, provocando que la subcontratación de la actividad subvencionada a favor de la empresa (quien puede no cumplir los mencionados requisitos) resulte contrario a los principios de concurrencia, transparencia y objetividad inspiradores de las subvenciones públicas promulgados por la precitada LGS.

Por otro lado, la elección de la entidad subcontratada así como el porcentaje de subcontratación a ejecutar solo requirió, de conformidad con lo preceptuado en la LGS y en la propia convocatoria de subvenciones, su designación por parte de la entidad beneficiaria y su posterior autorización por la Dirección General del SEPE en el convenio de colaboración suscrito, sin necesidad de acreditar otros requisitos adicionales (solvencia, eficacia, eficiencia, mejores precios de mercado, etc..), lo cual supuso “de facto” una concesión directa de la totalidad de la subvención a favor de la empresa subcontratada que, a lo largo de las distintas convocatorias de estas subvenciones, viene colaborando con la FNCP, convirtiéndose dicha Federación en un mero intermediario necesario para la obtención de estas subvenciones que, posteriormente, fueron desarrolladas en su totalidad por la mencionada empresa.

2. El contrato de colaboración que regula las actuaciones de ejecución del plan de formación, entre la FNCP y la empresa proveedora de formación citada anteriormente (en adelante, la Empresa), fue suscrito el 25 de enero de 2005, es decir, cinco años antes de la publicación de la convocatoria de esta subvención objeto de fiscalización.

Por su especial interés con respecto a los objetivos de esta fiscalización, entre sus cláusulas destacan las siguientes:

- *“Que si bien “la Empresa” viene colaborando con la Federación desde hace tiempo para la ejecución de planes de formación continua subvencionados, ambas partes reconocen la necesidad de definir su relación mercantil duradera para las citadas subvenciones públicas mediante contratos programas para la formación de trabajadores que la Federación recibe.*
- *“La Empresa” se compromete a prestar los servicios de asistencia técnica para el desarrollo de los planes de formación, lo que incluye la preparación de las Memorias y todos los documentos técnicos de solicitud, los trámites ante los órganos competentes, la promoción de las acciones formativas, la justificación en plazo y forma de los expedientes, y cualquier otra actividad que la Federación le delegue para el buen cumplimiento de todos los requisitos de la legislación y normativa aplicable en cada Contrato Programa”.*

En la primera de las cláusulas transcritas se presupone, en el año 2005, la obtención futura por parte de la FNCP de subvenciones para la ejecución de estos planes de formación, anticipándose a los procedimientos de valoración y concesión realizados por la FTFE y el SEPE, de conformidad con sus competencias.

Los trabajos de fiscalización desarrollados por el Tribunal en la FNCP han permitido verificar que la Empresa viene desarrollando las actividades relativas a los planes de formación con anterioridad al año 2005, sin ninguna relación contractual y, desde dicho año, sin formalizar prórroga alguna ni documento adicional a dicho contrato, ha venido realizando la totalidad de las actividades relacionadas con el plan de formación, incluida la elaboración de la documentación necesaria para la presentación de la solicitud, su justificación e, incluso, ha efectuado el ingreso efectivo en la cuenta del Banco de España del importe correspondiente al reintegro solicitado por el SEPE.

Este tipo de actuaciones origina que la relación contractual entre la FNCP y dicha empresa se convierta, como se ha expuesto anteriormente, en una concesión directa de la actividad subvencionada a favor de la misma, al convertirse la FNCP en un mero intermediario necesario para solicitar dicha subvención que, finalmente, gestiona en su totalidad la Empresa ya que, como ha verificado este Tribunal, una vez el SEPE procedió al pago anticipado de la subvención, la FNCP remitió dicho importe, en su totalidad a la citada empresa para su gestión, mediante dos transferencias (fechas 3.12.2010 y 19.01.2011).

Además, esta subcontratación de la totalidad de las actividades a desarrollar con cargo al plan de formación resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 17.2, párrafo 2º, de la citada Orden TAS/718/2008, donde se preceptúa que *“El beneficiario deberá contar con medios propios para las funciones de programación y coordinación del plan de formación, asumiendo, en todo caso, la responsabilidad de la ejecución de la actividad subvencionada frente a la Administración pública (...)”*, compromisos que no se cumplen en el caso de la FNCP, en cuya estructura orgánica no cuenta con los medios necesarios para el cumplimiento de estas funciones, pasando a ser realizadas por la citada entidad subcontratada.

En el año 2011, la FNCP promovió un concurso público con el fin de gestionar el plan de formación de dicho año, resultando adjudicatarias tres empresas, una de las cuales fue de nuevo la Empresa citada en los párrafos anteriores, la cual resultó adjudicataria del 75% de la gestión del plan, repartiéndose el resto del plan otras dos empresas.

Con fecha 20 de julio de ese mismo año la FNCP formalizó un contrato de patrocinio con la Empresa, en cuya estipulación primera se establecía que *“La empresa ayudará económicamente a la FNCP al objeto de posibilitar que ésta pueda desarrollar todos los proyectos cuyos estatutos le permiten. Dicha ayuda económica consistirá en la entrega de doscientos mil euros (200.000 euros) a pagar antes del próximo día 31 de diciembre de 2011”*; contrato que en el año 2012 se articuló mediante un convenio de colaboración por un importe de 208.722 euros, en el que la Empresa manifiesta su interés en el patrocinio de actos, seminarios o jornadas y actividades de promoción, organizados por la FNCP, contribuyendo al desarrollo de las mismas *“mediante la financiación de manera totalmente desinteresada de una parte del coste de realización de las mismas”*.

Este Tribunal considera que esta doble relación mercantil entre la FNCP y la mencionada empresa, al tratarse esta última de la entidad subcontratada para la ejecución del plan de formación y, al mismo tiempo, constituirse como entidad patrocinadora de la citada Federación (de una manera totalmente desinteresada sin la obtención de contraprestación alguna), pudiera estar generando un riesgo de financiación indebida de las actividades de la FNCP a través de la subvención pública destinada a la ejecución del plan de formación, gestionada íntegramente, en la convocatoria del año 2010, por la citada empresa.

V.8.3.2.- ANÁLISIS DE COSTES

En el siguiente cuadro se reflejan los costes presentados inicialmente por la entidad beneficiaria, como consecuencia de la ejecución del plan de formación F20100132, así como los costes finalmente liquidados por la FTFE tras el proceso de revisión efectuado:

Cuadro nº 93
COSTES FINANCIABLES. CONVOCATORIA AÑO 2010
(En euros)

TIPO DE COSTES JUSTIFICABLES	COSTES PRESENTADOS	%	COSTES LIQUIDADOS	%
Costes directos	3.419.627	99,97	3.373.549	99,96
Gastos de facturación (FD)	3.419.627	99,97	3.373.549	99,96
Costes asociados	0	0,00	0	0,00
Costes de evaluación y control	1.193	0,03	1.193	0,04
TOTAL	3.420.820	100,00	3.374.742	100,00

Los costes presentados por la entidad beneficiaria (3.420.820 euros) representaron un 101,11% sobre el importe de la subvención concedida (3.383.387 euros). Sin embargo, la liquidación de la subvención comunicada por la FTFE se elevó a 3.374.742 euros, inferior en 46.078 euros al importe presentado por la entidad y en 8.645 a la subvención concedida por el SEPE. Esta reducción de costes vino motivada por la anulación de dos grupos formativos y por la anulación de participantes en diferentes grupos formativos de distintas acciones.

El 11 de mayo de 2012 la Dirección General del SEPE emitió la resolución del procedimiento de reintegro de esta subvención, declarando la obligación de reintegrar la FNCP un importe de 9.314 euros, correspondiendo 8.645 euros al principal de la subvención y 669 euros en concepto de los intereses de demora devengados desde la fecha de pago de la subvención hasta la fecha de su devolución. Este importe fue reintegrado, directamente, por la Empresa mediante transferencia bancaria desde una cuenta a su nombre a la cuenta abierta en el Banco de España por el SEPE, hecho que ratifica plenamente la gestión total que realiza esta empresa del plan de formación, no interviniendo en el mismo la FNCP.

Como se refleja en el cuadro anterior, los costes liquidados por la FTTE como justificación de la subvención concedida corresponden casi en su totalidad (99,96%) a los costes directos de facturación (FD), en concepto de impartición de formación presentada por el único proveedor de este plan, la citada empresa.

Tras el análisis de la justificación de los costes realizado por el Tribunal se ha comprobado que determinadas facturas fueron emitidas con anterioridad a la finalización de los cursos formativos y, en algunas ocasiones, con anterioridad al inicio del curso. Así del total de 376 grupos formativos impartidos, en 142 se facturó con anterioridad a la finalización del curso, en 9 ocasiones con anterioridad al inicio del mismo y en 2 casos el mismo día en el que se iniciaba dicho curso. Por este motivo, con posterioridad a la emisión de estas facturas resultó necesario emitir una factura de rectificación de costes, procediéndose a la anulación de costes como consecuencia de la minoración producida en el número de participantes que finalizaron la formación.

Esta forma de actuación vino motivada, de acuerdo con la información aportada por los responsables de la empresa subcontratada, por la necesidad de abrir una línea de crédito con una

entidad bancaria, teniendo que presentar para su obtención las facturas emitidas hasta ese momento.

Por su parte, los costes financiados en concepto de evaluación y control de la formación supusieron un importe de tan solo 1.193 euros. Como justificación de este coste, la entidad beneficiaria presentó a la FTFE una "Memoria del cuestionario de calidad de las acciones formativas", donde se analizaron y se obtuvieron conclusiones sobre los cuestionarios de evaluación y satisfacción entregados a los alumnos, realizándose un análisis sobre el 6,7% del total de grupos de formación realizados. Sin embargo, esta Memoria se limita a analizar la información recogida en dichos cuestionarios, sin que en la misma, o en otros documentos aportados a este Tribunal, se relacionen las actuaciones de control efectuadas sobre los grupos formativos.

Los responsables de la empresa subcontratada han manifestado a este Tribunal, en los trabajos de fiscalización desarrollados, que este tipo de actividades de control si son realizadas (sin embargo, no se ha aportado documentación justificativa al respecto) pero que no es remitida a la FTFE como justificación de la subvención, al no ser requerida por ésta.

En este sentido conviene manifestar que la Resolución de 15 de diciembre de 2010, de la Dirección General del SEPE, por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes establece que *"En caso de incumplimiento de las actividades de control, en un porcentaje superior al 50% (se controlan menos del 2,5% de los grupos realizados) se descontará un 2,5% de la ayuda justificada admitida en actividad formativa.*

Si el incumplimiento de las actividades de control es inferior al 50% (se han controlado más del 2,5% de los grupos realizados pero menos del 5%) supondrá una minoración proporcional de la ayuda justificada admitida.

En caso de no presentar la memoria de evaluación y control, se descontará un 2,5% de la ayuda justificada en concepto de actividad formativa".

A tenor de lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que el SEPE, a través de la FTFE como entidad colaboradora de dicho organismo, debe requerir a la FNCP la remisión de las actividades de control realizadas sobre los grupos formativos con cargo al plan de formación F20100132 y, en el supuesto de incumplimiento de estas actividades, proceder a la aplicación de lo dispuesto en este sentido por la citada Instrucción de seguimiento y justificación de costes, minorando en consecuencia la ayuda justificada admitida.

V.8.3.3.- ANÁLISIS DE LAS ACCIONES FORMATIVAS

En este apartado se han observado las siguientes deficiencias e incumplimientos:

1. Las acciones formativas recogidas en el convenio formalizado entre el Director General del SEPE y el presidente de la FNCP ascendieron a un total de 38, desglosadas por modalidades de impartición de la siguiente forma:
 - A distancia: 24 acciones (63,16%).
 - Teleformación: 7 acciones (18,42%).
 - Mixta: 7 acciones (18,42%).

Finalmente, las acciones formativas desarrolladas con cargo a este plan de formación ascendieron a un total de 30, de las cuales 20 (66,67%) se realizaron bajo la modalidad de

formación a distancia; 4 (13,33%) mediante teleformación y 6 (20%) en modalidad mixta. En consecuencia, ninguna de las acciones formativas fue desarrollada bajo la modalidad presencial, modalidad que, de acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados, este Tribunal considera que cuenta con las mayores garantías de cumplimiento de los objetivos previstos para estas acciones formativas, así como de la efectiva realización de las mismas.

- Estas acciones formativas, según han manifestado a este Tribunal los responsables de la empresa subcontratada durante los trabajos de fiscalización, son propuestas a la por los coordinadores de los centros hospitalarios, quienes a su vez informan de estas acciones formativas en los tableros de anuncios o a través de la página web del centro, con el fin de dar publicidad de los mismos a los posibles participantes. Esta forma de actuar conlleva a afirmar que las necesidades formativas de los centros hospitalarios surgen de estas entidades, recogiendo posteriormente por la FNCP, a través de la Empresa, en el plan de formación a solicitar a la FTFE.

Esta situación, unida a que los participantes de los grupos formativos son trabajadores de dichos centros hospitalarios, motiva que este Tribunal considere que este tipo de formación responde más a la formación que debería impartirse a través de la iniciativa de demanda, financiada mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, y no a través de la formación de oferta, financiada mediante la concesión de subvenciones públicas.

De acuerdo con lo preceptuado en el Real Decreto 395/2007, la formación de demanda responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y trabajadores, correspondiendo a las empresas la planificación y gestión de la formación de sus trabajadores.

Analizada la base de datos relativa a la convocatoria de subvenciones para el año 2010, certificada por la FTFE a fecha 23 de abril de 2013, se ha comprobado que los 5.054 participantes finalizados y comunicados a la FTFE en el plan de formación, correspondían a trabajadores de centros hospitalarios, concentrándose un 72,04% de estos trabajadores en los grupos hospitalarios que se recogen a continuación:

Cuadro nº 94

CONCENTRACIÓN DE PARTICIPANTES EN GRUPOS HOSPITALARIOS

GRUPO HOSPITALARIO	Nº PARTICIPANTES	%
Grupo hospitalario 1	1.826	36,13
Grupo hospitalario 2	542	10,72
Grupo hospitalario 3	540	10,68
Grupo hospitalario 4	298	5,90
Grupo hospitalario 5	226	4,47
Grupo hospitalario 6	209	4,14
TOTAL	3.641	72,04

Este Tribunal también ha verificado que todos estos grupos hospitalarios desarrollaron formación bajo la iniciativa de demanda en el año 2010, contratando para ello como entidad organizadora de esta formación a la mencionada Empresa. A este respecto, durante los trabajos de fiscalización desarrollados por este Tribunal en la sede de la FNCP los responsables de la Empresa manifestaron que los créditos para la formación de demanda son

muy escasos y, en consecuencia, la formación del personal por parte de los centros hospitalarios se realiza, en primer lugar, a través de la formación de oferta, ya que resulta gratuita para la empresa y, posteriormente, la formación no cubierta mediante esta iniciativa se desarrolla a través de la iniciativa de demanda.

En consecuencia, este Tribunal considera necesario que, por parte del SEPE (con el apoyo y colaboración de la FTFE), se adopten las medidas necesarias tendentes a incrementar las actuaciones de seguimiento y control de las acciones formativas desarrolladas, analizando este tipo de situaciones que pudieran estar provocando la financiación indebida de estas acciones, a través de subvenciones públicas, con el fin de evitar la cofinanciación a aportar por las empresas en el supuesto de desarrollarse a través de la iniciativa de formación de demanda.

3. Con el fin de verificar la efectiva realización de las acciones formativas subvencionadas, este Tribunal ha analizado la documentación obrante en una muestra de expedientes de los grupos formativos desarrollados con cargo a este plan de formación, comprobando la documentación que debe obrar en los mismos en función de su modalidad de impartición (solicitudes; partes de firma de asistencia; material entregado; cuestionarios de evaluación de los alumnos; exámenes; certificados o diplomas entregados, etc.). Así, del total de 376 grupos desarrollados con cargo a este plan de formación se han verificado un total de 137, de los cuales 125 correspondían a la modalidad de formación a distancia, 8 impartidos bajo la modalidad de teleformación y 4 en modalidad mixta, con un total de 1.917 alumnos participantes.

Con carácter general los expedientes analizados contienen la documentación requerida en función de su modalidad de impartición; no obstante, se han verificado las siguientes incidencias:

- No constan los certificados o diplomas entregados como consecuencia de la realización de los siguientes grupos formativos (Acción 17/Grupo 4; Acción 19/Grupo 19; Acción 20/Grupo 19; y Acción 21/Grupo 14).
 - El tipo de letra de las solicitudes presentadas parece bastante semejante, no coincidiendo además las firmas entre las solicitudes y el recibí de los diplomas entregados (Acción 6/Grupo 7).
 - Existen alumnos participantes con entrega de certificado de aprovechamiento del curso, que, sin embargo, no consta en el expediente la evaluación final realizada (Acción 12/Grupo 7).
 - El tipo de letra recogido en el apartado reseñado para el nombre de los alumnos presenta muchas similitudes (Acción 6/Grupo 7).
4. Por último, en algunos de los manuales utilizados en la formación impartida con cargo al plan de formación F20100132 (Manual de Higiene y Medicina Preventiva Hospitalaria; Manual del Auxiliar de Enfermería y Área de Gestión-Historia Clínica Edición 2010, donde solo figuraba el logotipo del Fondo Social Europeo), no figuraban los emblemas ni de la FTFE ni del SEPE ni, en su caso, del Fondo Social Europeo, incumplándose de esta forma lo dispuesto en el artículo 19.3 de la convocatoria de subvenciones del año 2010, donde se preceptúa que *“Los beneficiarios deberán dar a conocer el carácter público de la financiación por el Servicio Público de Empleo Estatal y, en su caso, de la cofinanciación del Fondo Social Europeo de la actividad en todas las actuaciones relacionadas con la difusión y el desarrollo de las acciones formativas subvencionadas”*.

VI.- CONCLUSIONES

VI.1.- CONCLUSIONES GENERALES¹⁷

VI.1.1.- Conclusión relativa al Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

El Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, integrado, de forma tripartita e igualitaria, por representantes de la Administración General del Estado y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, no se encuentra compuesto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, que exige que en las fundaciones del sector público estatal se debe asegurar la designación, por dicho sector, de representantes que constituyan la mayoría de los miembros del patronato de la fundación (Subapartado II.2).

VI.1.2.- Conclusiones relativas a los planes de formación

1. Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal intervienen, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo en el ámbito estatal, en el diseño, planificación, solicitud, concesión y ejecución de los planes de formación ya que:
 - a) Las Comisiones Paritarias Sectoriales, cuyos miembros pertenecen, en su totalidad, a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en cada sector de actividad, son las encargadas de fijar los criterios y prioridades de la oferta formativa sectorial dirigida a los trabajadores, así como de determinar qué solicitantes de subvenciones públicas cumplen los requisitos de representatividad dentro del marco de la negociación colectiva en los planes de referencia sectoriales.
 - b) Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, únicos miembros -junto con los representantes de la Administración General del Estado- del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, fueron, en la convocatoria del año 2010, las únicas entidades habilitadas legalmente para solicitar las subvenciones destinadas a financiar los planes de formación intersectoriales generales y sectoriales.
 - c) Estas mismas organizaciones empresariales y sindicales más representativas participan en la emisión del informe de evaluación de las solicitudes presentadas, que fundamenta la propuesta de resolución definitiva de concesión de estas subvenciones públicas emitida por la Gerencia de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, para su posterior aprobación por la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal.

¹⁷ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE comunica que el 29 de julio de 2014, el Gobierno y los Interlocutores Sociales han firmado el "Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo", comprometiéndose ambas partes a transformar el actual sistema de formación profesional para el empleo, de forma que el nuevo modelo esté plenamente operativo el 1 de enero de 2015.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, hay que señalar que muchas de las modificaciones previstas para este nuevo sistema de formación profesional ya se han incorporado al borrador de las convocatorias para el ejercicio 2014 y coinciden, en gran parte, con las conclusiones formuladas por el Tribunal de Cuentas.

- d) Dichas organizaciones empresariales y sindicales más representativas son beneficiarias de estas subvenciones y ejecutantes de las mismas, bien de forma directa o a través de entidades a ellas vinculadas.

De todo lo anterior se concluye que las funciones asignadas a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el proceso de concesión de estas subvenciones públicas no garantizan los principios de concurrencia, objetividad, transparencia e igualdad promulgados en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, puesto que limitan el acceso a dichas subvenciones a otras organizaciones empresariales o sindicales que no pertenecen al Patronato de la mencionada Fundación e imposibilitan el acceso a otras entidades capacitadas para la ejecución de estos planes de formación (Epígrafe III.2.3)¹⁸.

2. El órgano colegiado, previsto en el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, encargado de emitir el informe de evaluación que fundamenta la propuesta de concesión de las subvenciones destinadas a financiar los planes de formación en el ámbito estatal al órgano concedente, está compuesto, en su gran mayoría, por los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales miembros del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, incumpliendo con ello los principios de transparencia y objetividad recogidos en el mencionado texto legal, al ser estas organizaciones, junto con los representantes de la Administración General del Estado, quienes emiten el informe de la evaluación de las solicitudes de subvenciones presentadas por ellas mismas (Epígrafe III.2.4).
3. En la convocatoria del año 2010, de acuerdo con los convenios formalizados, entre la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal y las entidades beneficiarias, para la ejecución de los planes de formación, sobre un importe total concedido de 412.347.245 euros, un 26,15% sería ejecutado por entidades asociadas a dichas organizaciones empresariales y sindicales, mientras que un 49,28% sería desarrollado mediante la subcontratación de las actividades formativas. Y ello con independencia de aquellas otras actividades formativas subcontratadas que no se recogen en los mencionados convenios, por no superar los límites recogidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En consecuencia, las organizaciones empresariales y sindicales beneficiarias de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de los planes de formación en el ámbito estatal se convirtieron, en la convocatoria del año 2010, en meros intermediarios necesarios para lograr la concesión de aquéllas, teniendo en cuenta que los planes de formación fueron desarrollados, en un elevado porcentaje, por entidades asociadas o agrupadas a dichas organizaciones o, en otros casos, su ejecución fue subcontratada con otro tipo de entidades, vulnerándose además el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos recogido en el artículo 8.3 de la citada Ley General de Subvenciones, teniendo en cuenta que con este proceder se incrementaron los costes asociados de estas subvenciones con motivo de la financiación de actividades complementarias a la formación (Epígrafe III.2.3).

4. En la fiscalización efectuada sobre la convocatoria de subvenciones para la ejecución de planes de formación en el año 2010 se han observado las siguientes deficiencias relacionadas con la

¹⁸ En el trámite de alegaciones, la Secretaría de Estado de Empleo manifiesta que el diseño institucional ha otorgado tradicionalmente a las organizaciones empresariales y sindicales un papel que, en gran medida, no se ajusta a los principios de libre concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación que defiende la Ley General de Subvenciones.

subcontratación de la actividad subvencionada por las entidades beneficiarias de dichas subvenciones (Epígrafe III.2.3):

- a) Una excesiva subcontratación de la actividad subvencionada, difícilmente justificable en numerosas ocasiones, ya que fueron la idoneidad y capacidad de las entidades beneficiarias los motivos de concesión de estas subvenciones, provocando “de facto” que determinadas empresas, que vienen prestando sus servicios a las entidades beneficiarias a lo largo de las diferentes convocatorias, se hayan convertido en beneficiarias de una cuantía significativa de la subvención concedida por el Servicio Público de Empleo Estatal no a ellas, sino a las organizaciones empresariales y sindicales.

Esta situación vulnera lo dispuesto en el artículo 68 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dado que la actividad financiada con la subvención constituye una obligación personal de la entidad beneficiaria, teniendo un carácter excepcional la subcontratación de la misma.

- b) Un elevado porcentaje de subcontratación de la actividad subvencionada, muy superior al establecido en el artículo 29.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en su Reglamento de desarrollo, como máximo permitido (50%), salvo que en las bases reguladoras de estas subvenciones públicas se determine otro límite de subcontratación, previsión que no ha sido explícitamente recogida en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, al permitirse de una forma genérica una subcontratación parcial o total de dicha actividad.

Así, se ha comprobado que en 227 convenios (el 75,6% de los 300 convenios formalizados para la ejecución de los planes de formación en la convocatoria del año 2010), el porcentaje de subcontratación superó el 50% establecido en el precitado artículo. Además, en 76 convenios (el 25,3% de los formalizados) se ha subcontratado la totalidad de la subvención concedida.

- c) La subcontratación a favor de las entidades vinculadas a las beneficiarias de las subvenciones se limitó a la mera solicitud efectuada por éstas y su posterior autorización por la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, órgano concedente de las subvenciones, sin la exigencia de ningún requisito adicional, lo que ha originado, una vez más, una concesión directa a favor de la entidad vinculada que no goza de la consideración de beneficiaria, viéndose limitada y vacía de contenido la prohibición de subcontratación recogida en el artículo 29.7.d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al permitir, “de facto”, el acceso a la condición de beneficiario a entidades que carecen de esta condición, así como generar un posible encarecimiento de los servicios prestados, dada la relación entre el beneficiario nominal de la subvención y la entidad vinculada al mismo.
- d) La excepción, recogida en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, y circunscrita sólo y exclusivamente al ámbito de la formación profesional, del principio general de la necesidad de solicitud de tres ofertas de diferentes proveedores para la subcontratación de las actividades subvencionadas, exigida, con carácter general, en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, puede resultar contraria a los principios de

transparencia, objetividad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, promulgados en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como al carácter universal de esta Ley, puesto que la mencionada excepción está ocasionando una adjudicación directa a favor de las empresas proveedoras de formación que vienen prestando sus servicios, a lo largo de las diferentes convocatorias, a las entidades beneficiarias de las mismas.

5. El reparto previo e igualitario, recogido en la Resolución de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, de 5 de febrero de 2010, por la que se aprueba la metodología de financiación de estas subvenciones, en la que se otorga un 50% de los fondos asignados a la financiación de los planes presentados por las organizaciones empresariales y el 50% restante a los presentados por las organizaciones sindicales, contraviene los principios de objetividad, igualdad y no discriminación, así como el de eficiencia de los recursos públicos, promulgados en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, puesto que estos planes de formación no se financian en virtud de unos objetivos predefinidos sino en función de la organización solicitante de la subvención y su representatividad con respecto al resto, contraviniendo el fin último de estas subvenciones, cual es mejorar la empleabilidad de los trabajadores y contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas (Epígrafe III.2.4).
6. Se ha comprobado una elevada multiparticipación en cursos de formación por parte de numerosos alumnos. Al respecto hay que señalar que tan solo 398 alumnos efectuaron un total de 6.068 acciones formativas, siendo especialmente significativa la realización, por determinadas personas, de más de cincuenta cursos formativos con cargo a la misma convocatoria, multiparticipación que este Tribunal considera contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación así como a los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, al verse limitado el acceso de otros alumnos a este tipo de formación, subvencionada con recursos públicos (Epígrafe III.2.5).
7. De la información que consta en la respuesta de los alumnos participantes en la convocatoria del año 2010 a la circularización efectuada por este Tribunal, se deducen, entre otras, las siguientes situaciones:
 - a) Diez participantes han declarado no haber realizado un total de catorce acciones formativas que, sin embargo, figuraban recogidas en la base de datos de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo como desarrolladas y, en consecuencia, abonado el importe de su impartición a la entidad beneficiaria de estas subvenciones.
 - b) Un alumno ha manifestado que abonó una contraprestación económica por la realización de un total de ocho acciones formativas.
 - c) En un total de 163 acciones formativas, los alumnos participantes manifestaron que dichas acciones no les resultaron de utilidad en su desarrollo profesional y laboral.

Estas situaciones ponen de manifiesto la falta de seguimiento y control adecuado, tanto de las entidades beneficiarias como del Servicio Público de Empleo Estatal en el ámbito de sus competencias, de las acciones formativas desarrolladas por determinadas empresas proveedoras de formación y, en particular, sobre aquéllas impartidas bajo la modalidad de teleformación y a distancia, generando un posible riesgo de no realización de dichas acciones y con ello la comisión, por las entidades beneficiarias de estas subvenciones, de una infracción muy grave, tipificada en el artículo 58 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de

Subvenciones, al no aplicarse las cantidades percibidas a los fines previstos en la convocatoria de la subvención (Epígrafe III.2.5).

8. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, la cuenta de formación prevista en el artículo 26 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, tras la modificación introducida por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se encontraba pendiente de su desarrollo reglamentario, lo que ha ocasionado una falta de seguimiento y control apropiado de la formación recibida por los trabajadores a lo largo de su carrera profesional y que ha provocado la existencia de situaciones, expuestas en el presente Informe, que han afectado a la eficiencia de la gestión de los recursos públicos destinados a la financiación de la formación profesional (Epígrafe III.2.5).
9. De la información incluida en la base de datos certificada por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo y entregada al Tribunal, relativa a la convocatoria de subvenciones públicas para la ejecución de planes de formación con cargo al ejercicio 2010, se deduce la participación de numerosos alumnos en acciones formativas que fueron financiadas mediante la iniciativa de formación de oferta, que, sin embargo, deberían ser consideradas más propias de la iniciativa de formación de demanda. Estas situaciones son las siguientes:
 - a) Un total de 1.039 alumnos, trabajadores de las propias entidades beneficiarias de la subvención, participaron en acciones formativas desarrolladas por estas mismas entidades, estimándose el coste de estos cursos en un importe de 747.697 euros.
 - b) En la formación impartida por las entidades asociadas a las beneficiarias, un total de 21.439 alumnos participantes en estas acciones formativas eran trabajadores de las propias entidades asociadas. El coste estimado por este Tribunal de los cursos impartidos a su propio personal asciende a 3.844.891 euros.
 - c) En relación con las entidades vinculadas a las entidades beneficiarias, se ha constatado la participación de 9.131 alumnos, trabajadores de las mencionadas entidades vinculadas, que participaron en las acciones formativas impartidas por las mismas. El coste estimado por este Tribunal de los cursos impartidos a su propio personal asciende a 2.389.281 euros.
 - d) Al menos 12.098 alumnos participantes en las acciones formativas son trabajadores de las empresas privadas impartidoras de la formación, subcontratadas por las beneficiarias de las subvenciones, estimándose el coste de la participación de dichos trabajadores en estos cursos en 1.970.089 euros.
 - e) En un total de 7.776 grupos formativos impartidos, todos los participantes en cada uno de estos grupos pertenecían a la misma empresa, estimándose su coste en 31.432.320 euros.

Este Tribunal considera que este tipo de acciones responde a supuestos más propios de la iniciativa de formación de demanda, ya que los participantes en dichas acciones formativas fueron trabajadores de las propias entidades beneficiarias de la subvención, de sus entidades asociadas, vinculadas o incluso de las empresas subcontratadas para la impartición de la formación, respondiendo, en consecuencia, a la finalidad propia de esta iniciativa de formación cual es responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores. Aspecto de especial relevancia si se tiene en cuenta que en las iniciativas de la formación de demanda deben participar estas entidades, con sus propios recursos, en la financiación de las actividades formativas y no ser financiadas, en su totalidad, mediante las subvenciones concedidas bajo la iniciativa de formación de oferta (Epígrafe III.2.5).

10. Con cargo a la convocatoria del año 2010 un total de 16.505 grupos formativos, en los que participaron 231.459 alumnos, lo que representa el 25,66% del total de grupos certificados en dicha convocatoria (64.326) así como un 29,35% de los participantes totales (788.740), finalizaron con anterioridad a la fecha de concesión de la subvención por el órgano concedente, con lo que no se han podido realizar, en tiempo real, las actuaciones de seguimiento y control por el Servicio Público de Empleo Estatal, debido a que en el momento de la realización de dichas acciones formativas, e incluso a su finalización, no existía regulación jurídica alguna entre este organismo y la entidad beneficiaria de la subvención (Epígrafe III.2.6).
11. A 28 de febrero de 2014, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, se encontraban pendientes de liquidación un total de 22 planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2010, cuyo importe de concesión se elevó a 68.849.269 euros. Asimismo, a dicha fecha aún no se habían iniciado, por parte de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, los trabajos de revisión de la documentación técnico-económica de los planes de formación desarrollados con cargo a la convocatoria del año 2011, cuyo plazo de presentación de la documentación justificativa finalizó el 31 de agosto de 2012, generando un riesgo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el posible reintegro derivado de estas subvenciones, establecido en cuatro años en el artículo 39 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe III.2.7).
12. El único Plan de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional aprobado a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, relativo a la convocatoria del año 2010, cuya obligatoriedad de elaboración ya se encontraba recogida en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, se limitó básicamente a analizar la información contenida en los cuestionarios de satisfacción cumplimentados por los alumnos asistentes a las acciones formativas, sin efectuar un verdadero análisis del impacto de dichas acciones formativas en la mejora de la productividad de las empresas y en la empleabilidad de los trabajadores, no dando cumplimiento, en consecuencia, a los fines establecidos en el citado Real Decreto 395/2007 (Epígrafe III.2.8).
13. Se ha constatado la aceptación, por parte de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, de un elevado porcentaje de los costes presentados por las entidades beneficiarias en la justificación de estas subvenciones. Sin embargo, en las actuaciones realizadas en diferentes entidades beneficiarias se ha comprobado que esta amplia aceptación de costes no viene motivada por un elevado grado de cumplimiento de las condiciones recogidas en la concesión de las subvenciones, sino que responde más a insuficientes actuaciones de seguimiento y control a desarrollar por el Servicio Público de Empleo Estatal, así como a las limitadas revisiones efectuadas por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo sobre las cuentas justificativas presentadas por las entidades beneficiarias (Epígrafe III.2.9).
14. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización se encontraban pendientes de ingreso los importes derivados de diferentes procedimientos de reintegro iniciados como consecuencia de la justificación de las subvenciones concedidas con cargo a la convocatoria del año 2006, encontrándose los procedimientos de reintegro iniciados en convocatorias posteriores en una tramitación menos avanzada. Este significativo retraso en la tramitación de los procedimientos de reintegro iniciados por el Servicio Público de Empleo Estatal conlleva un riesgo de originar un menoscabo en los caudales públicos, particularmente en los supuestos derivados del cese en su actividad de aquellas entidades beneficiarias que fuesen declaradas insolventes (Epígrafe III.2.9).

VI.1.3.- Conclusiones comunes a los planes de formación y a las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación

1. Las entidades beneficiarias de las subvenciones no disponían de medios internos o sistemas de control horario que permitieran determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas, por su propio personal, a la ejecución de los planes de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación. Por ello en la fiscalización no ha sido posible verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la veracidad y exactitud del coste imputado por este concepto, el cual se elevó a 50.238.640 euros en los planes de formación y a 4.020.604 euros en las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación (Epígrafes III.2.7 y III.3.5).
2. Los rendimientos financieros generados por los fondos transferidos, por un total de 412.347.245 euros, a las entidades beneficiarias para la ejecución de los planes de formación en el año 2010, se elevaron a tan solo 197.390 euros. Por su parte, los rendimientos financieros generados en el caso de los fondos librados, por un total de 14.168.476 euros, para la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación fueron de tan solo 23.307 euros. Esta circunstancia se debe a que tan solo el 44,67% de las entidades beneficiarias de los planes de formación, así como el 30,49% de las entidades beneficiarias de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación declararon la obtención de dichos rendimientos financieros. Este Tribunal considera muy escasa la cuantía de estos rendimientos, permaneciendo ociosos los recursos públicos percibidos por el resto de entidades beneficiarias.

Esta situación es contraria al principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, generando un menoscabo en los caudales públicos, sin que ni el Servicio Público de Empleo Estatal ni la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo hayan requerido a estas entidades beneficiarias los motivos de esta falta de generación de rendimientos financieros (Epígrafes III.2.9 y III.3.5).

VI.1.4.- Conclusiones relativas a las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación

1. Las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, miembros del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo fueron, a su vez, las únicas entidades receptoras de las subvenciones para la realización de determinados tipos de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, y ejecutantes de las mismas. Esta concurrencia de atribuciones está generando una distorsión en el procedimiento de asignación de las subvenciones públicas, al constituirse dichas organizaciones empresariales y sindicales en "juez y parte" de dicho proceso, contraviniendo los principios de buena gestión financiera que deben regir todo procedimiento de concesión de subvenciones públicas así como los de concurrencia, transparencia, objetividad e igualdad, promulgados en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe III.3.3).
2. Los elevados porcentajes de subcontratación de la actividad subvencionada (95% y 85%, en función del tipo de acción), recogidos en la convocatoria de estas subvenciones para el año 2010, resultan difícilmente justificables, atendiendo a que fueron los requisitos e idoneidad acreditados por las entidades beneficiarias los motivos de concesión de estas subvenciones, generando que las entidades solicitantes se conviertan en meros intermediarios necesarios para la obtención de estas subvenciones, que posteriormente son realizadas por otras entidades que pudieran no cumplir los requisitos exigidos en la convocatoria, resultando

contrario a los principios inspiradores de las subvenciones públicas promulgados en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe III.3.3).

3. El dilatado plazo de tramitación de los procedimientos de reintegro derivados de la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento ha provocado que, con respecto a la convocatoria del año 2010, haya resultado infructuoso el procedimiento de reintegro incoado contra dos entidades beneficiarias, por un importe global de 100.682 euros, debido a que a la fecha de comunicación de estos procedimientos dichas entidades beneficiarias habían cesado en su actividad, generando con dicho retraso un menoscabo en los caudales públicos y un incumplimiento de los principios de buena gestión financiera, recogidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe III.3.7).

VI.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ENTIDADES BENEFICIARIAS

VI.2.1.- Conclusiones relativas a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales

VI.2.1.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PLAN DE FORMACIÓN

1. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales declaró la percepción de tan solo 553 euros en concepto de rendimientos financieros generados por la subvención transferida, por un importe de 9.982.575 euros, para la ejecución del plan de formación F20100217, lo cual denota una falta de diligencia en la gestión de estos recursos públicos, por parte de esta entidad beneficiaria, al haber permanecido casi ocioso el importe transferido, contraviniendo el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.3.3).
2. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales contrató de forma directa, al menos, un importe de 4.356.825 euros sin la solicitud previa de tres ofertas de diferentes proveedores incumpliendo lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.3.3).
3. Las entidades asociadas a la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, recogidas en el convenio de ejecución formalizado para el plan de formación F20100217, subcontrataron con una entidad vinculada a dicha organización empresarial el desarrollo de actividades superando los límites establecidos en el artículo 29.3.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, sin disponer de la autorización previa de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, incumpliendo con ello lo dispuesto en el precitado texto legal (Epígrafe V.3.3).
4. La Confederación Española de Organizaciones Empresariales imputó al plan de formación F20100217, al menos, 57.596 euros como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas para sus propios trabajadores. Asimismo, se imputó, al menos, 62.844 euros, derivados de los gastos facturados por las empresas subcontratadas para la ejecución de acciones formativas impartidas, de la misma forma, a sus propios trabajadores.

Este Tribunal considera que estas acciones formativas no deberían haber sido financiadas a través de las subvenciones públicas concedidas mediante la iniciativa de formación de oferta, sino mediante el sistema de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social regulado para la iniciativa de formación de demanda, ya que este tipo de acciones formativas responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores.

En consecuencia, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y las empresas subcontratadas deberían haber cofinanciado la formación impartida a sus propios trabajadores, de conformidad con la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, no siendo financiada, en su totalidad, mediante estas subvenciones públicas; obteniendo además, las empresas subcontratadas, un beneficio añadido como consecuencia del importe facturado por la impartición de estas acciones formativas a sus propios trabajadores (Epígrafe V.3.3).

5. La elevada multiparticipación en acciones formativas realizada por algunos participantes, en el plan de formación F20100217, resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones públicas para el año 2010, incumpléndose además los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos recogidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al verse limitada la distribución de los recursos existentes y la participación de otros alumnos (Epígrafe V.3.3).

VI.2.1.2.- CONCLUSION COMÚN AL PLAN DE FORMACIÓN Y A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

La Confederación Española de Organizaciones Empresariales no disponía de medios o sistemas de control horario que permitieran determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de los planes de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad y veracidad del coste imputado por este concepto, el cual se elevó a 898.258 euros en los planes de formación y de 43.095 euros en las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación (Epígrafe V.3.3).

VI.2.2.- Conclusiones relativas a la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa

VI.2.2.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PLAN DE FORMACIÓN

1. La Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa contrató, de forma directa, al menos un importe de 6.129.014 euros sin la solicitud previa de tres ofertas de diferentes proveedores, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Asimismo, imputó un total de 1.657.459 euros al plan de formación ejecutado sin la previa formalización de instrumento jurídico alguno que regulase la relación existente entre esta entidad beneficiaria y las empresas que desarrollaron las actividades de formación, ocasionando la concesión directa, por parte de esta organización empresarial, de este importe objeto de subvención, incumpliendo con ello los principios de transparencia, concurrencia y objetividad promulgados en el artículo 8.3 de la LGS, así como el precitado artículo 31.3 del mencionado texto legal (Epígrafe V.4.3).

2. Con cargo al plan de formación F20100220, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa imputó un importe de 752.064 euros, facturado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, a quien aquella se encuentra asociada, en concepto de costes asociados derivados del apoyo a la gestión y ejecución del mencionado plan de formación, sin la debida justificación requerida tanto por la Resolución de 1 de febrero de 2010, por la que se aprueba la convocatoria de concesión de estas subvenciones para el año 2010, como por la Instrucción de justificación de costes aprobadas, ambas, por la Dirección

General del Servicio Público de Empleo Estatal provocando, en consecuencia, un incumplimiento de las mismas (Epígrafe V.4.3).

3. La Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa imputó al plan de formación F20100220, al menos, un importe de 34.470 euros como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas para sus propios trabajadores. Asimismo, se imputó, al menos, un importe de 39.761 euros, derivados de los gastos facturados por las empresas subcontratadas para la ejecución de acciones formativas, impartidas, de la misma forma a sus propios trabajadores.

Este Tribunal considera que estas acciones formativas no deberían haber sido financiadas a través de las subvenciones públicas concedidas mediante la iniciativa de formación de oferta, sino mediante el sistema de bonificaciones en las cuotas de Seguridad Social regulado para la iniciativa de formación de demanda, ya que este tipo de acciones formativas responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores.

En consecuencia, la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa y las empresas subcontratadas deberían haber cofinanciado la formación impartida a sus propios trabajadores, de conformidad con la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, no siendo financiada, en su totalidad, mediante estas subvenciones públicas; obteniendo además, las empresas subcontratadas, un beneficio añadido como consecuencia del importe facturado por la impartición de estas acciones formativas a sus propios trabajadores (Epígrafe V.4.3).

VI.2.2.2.- CONCLUSIONES COMUNES AL PLAN DE FORMACIÓN Y A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

1. La Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa declaró la percepción de tan solo 990 euros en concepto de rendimientos financieros generados por la subvención recibida, por un importe de 9.979.177 euros, para la ejecución del plan de formación F20100220, así como la falta de rendimientos financieros generados por las subvenciones percibidas para la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, por un importe de 1.119.362 euros, lo cual denota una falta de diligencia en la gestión de estos fondos públicos, por parte de esta entidad beneficiaria, al haber permanecido casi ocioso el importe transferido, contraviniendo el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.4.3).
2. La Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa no disponía de medios o sistemas de control horario que permitieran determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de los planes de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, lo que ha originado que este Tribunal no haya podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad y veracidad del coste imputado por este concepto, el cual se elevó a un total de 232.772 euros en el plan de formación y de 61.433 euros en las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación (Epígrafe V.4.3).

VI.2.2.3.- CONCLUSION RELATIVA A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

La Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa imputó un total de 12.750 euros, con cargo a la acción C20100174, como consecuencia de los trabajos desarrollados por dos de sus técnicos que, sin embargo, no figuraban previamente autorizados dentro del personal dedicado a la realización de la acción en el momento de la concesión de esta subvención, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 30.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.4.3).

VI.2.3.- Conclusiones relativas a la Unión General de Trabajadores de España

VI.2.3.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PLAN DE FORMACIÓN

1. Las entidades beneficiarias de este plan de formación contrataron, al menos, un importe de 1.134.137 euros sin la solicitud previa de tres ofertas de diferentes proveedores requerida en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, acogiéndose en la excepción a este artículo recogida en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y el crecimiento del empleo.

Este Tribunal de Cuentas considera que, si bien la contratación celebrada se adecúa a lo regulado en la mencionada Disposición adicional, sin embargo, no está suficientemente motivada, vulnerando los principios de transparencia, concurrencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgados por la mencionada Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.5.3).

2. El criterio de imputación de los costes derivados del alojamiento, manutención y locomoción del personal docente y de los alumnos participantes en la formación impartida por la Escuela de la Unión General de Trabajadores por un importe de, al menos, 395.012 euros, no se considera suficientemente fundamentado y justificado, contraviniendo la Resolución de 15 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes de estas subvenciones públicas, así como el manual de criterios de justificación de costes aprobado por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (Epígrafe V.5.3).
3. Con cargo al plan de formación F20100024 se imputaron como costes directos, al menos, un total de 128.349 euros en concepto de gastos de facturación y de 543.315 euros como gastos de personal propio, cuando dichos costes, dada su naturaleza, deberían haber sido considerados costes asociados a la actividad formativa. En consecuencia, dichos costes deberían haber sido reclasificados a este apartado, pero al encontrarse los costes asociados en este plan de formación justificados en su porcentaje máximo (25% de los costes directos) no deberían haber sido objeto de financiación con cargo a las subvenciones públicas concedidas para la ejecución de este plan de formación (Epígrafe V.5.3).
4. La Fundación dependiente de la Unión General de Trabajadores imputó, al menos, un importe de 98.768 euros en concepto de actividad del personal contratado para la impartición de los cursos de formación; concepto retributivo que no se encontraba especificado ni en el contrato de trabajo formalizado con este personal ni en el convenio colectivo que regula las relaciones contractuales de esta Fundación, pudiendo generar, en consecuencia, la imputación indebida de este importe al plan de formación F20100024 (Epígrafe V.5.3).

5. La Unión General de Trabajadores de España imputó, al menos, 30.810 euros, en concepto de costes directos de personal propio, como consecuencia de las actividades desarrolladas por este personal durante los meses de abril a junio de 2011, incumpliendo lo dispuesto en la Resolución de 20 de septiembre de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, en la que se estipula que los planes de formación se podrían ejecutar entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de marzo de 2011 (Epígrafe V.5.3).
6. La Unión General de Trabajadores de España imputó, al menos 2.972 euros, como consecuencia de los gastos de manutención y alojamiento del personal dedicado a la evaluación y control de la calidad de la formación, de forma duplicada (Epígrafe V.5.3).
7. Las notas de cargo emitidas por determinadas Uniones Territoriales de la Unión General de Trabajadores con cargo al plan de formación F20100024 por un importe de, al menos, 11.508 euros no cumplieron los requisitos exigidos por la Resolución de 15 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la Instrucción de seguimiento y justificación de costes de estos planes de formación, al no acompañarse de los documentos justificativos probatorios que soportaban dicho gasto y su imputación (Epígrafe V.5.3).
8. La Unión General de Trabajadores de España imputó al plan de formación F20100024, al menos, 319.828 euros como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas para sus propios trabajadores, que no deberían haber sido financiadas a través de las subvenciones públicas concedidas mediante la iniciativa de formación de oferta, sino mediante el sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social regulado para la iniciativa de formación de demanda, ya que este tipo de actividades formativas responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores. En consecuencia, la Unión General de Trabajadores de España debería haber cofinanciado la formación impartida a sus propios trabajadores, de conformidad con la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, no siendo financiada, en su totalidad, mediante estas subvenciones públicas (Epígrafe V.5.3).
9. La elevada multiparticipación en actividades formativas realizada por algunos participantes en el plan de formación F20100024 es contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones públicas para el año 2010, vulnerándose, al mismo tiempo, los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, promulgados en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al verse limitada la distribución de los recursos existentes y la participación de otros alumnos (Epígrafe V.5.3).

VI.2.3.2.- CONCLUSIÓN COMÚN AL PLAN DE FORMACIÓN Y A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

La Unión General de Trabajadores de España no disponía de medios internos o sistemas de control horario que permitieran determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de los planes de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad y veracidad del coste imputado por este concepto, que se elevó a un total de 3.672.095 euros en los planes de formación y de 753.744 euros en las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación (Epígrafe V.5.3).

VI.2.3.3.- CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

La Unión General de Trabajadores de España imputó, de forma indebida, un importe de, al menos, 4.282 euros como consecuencia de los costes asociados derivados de la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional, al computar un periodo temporal de diez meses cuando el de ejecución de estas acciones fue de nueve meses, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 31.9 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que preceptúa que los costes indirectos deben imputarse en la medida en que los mismos correspondan al periodo en que, efectivamente, se realiza la actividad (Epígrafe V.5.3).

VI.2.4.- Conclusiones relativas a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras

VI.2.4.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS PLANES DE FORMACIÓN

1. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras declaró la percepción de tan solo un céntimo de euro en concepto de rendimientos financieros generados por la subvención recibida, por un importe de 9.949.475 euros, para la ejecución del plan de formación F20100272, lo cual denota una falta de diligencia en la gestión de estos recursos públicos, por parte de esta entidad beneficiaria, al haber permanecido ocioso el importe transferido, contraviniendo el principio de eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.6.3).
2. El plan de formación F20100272 fue ejecutado en su mayor parte (68% de los gastos justificados) por la entidad beneficiaria y sus entidades vinculadas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 29.7 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, requiriéndose, simplemente, para la celebración de esta contratación con sus entidades vinculadas que su realización se efectúe de acuerdo con las condiciones de mercado y con la previa autorización del órgano concedente.

Esta previsión legal está generando que la autorización de la subcontratación a favor de entidades vinculadas se limite a la mera solicitud efectuada por la entidad beneficiaria y su posterior autorización por el órgano concedente de estas subvenciones, sin necesidad de acreditar otros requisitos adicionales (solvencia, eficacia, eficiencia, etc.), renunciando con ello a la obtención de precios de mercado más ventajosos, con el consiguiente incumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos recogido en el precitado artículo 8.3 del mencionado texto legal (Epígrafe V.6.3).

3. La Confederación Sindical de Comisiones Obreras imputó al plan de formación F20100272, al menos, un importe de 435.224 euros como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas para sus propios trabajadores. Asimismo se imputaron, al menos, 38.181 euros, derivados de los gastos facturados por varias empresas subcontratadas para la ejecución de acciones formativas impartidas, de la misma forma, a los trabajadores de estas últimas.

Este Tribunal considera que estas acciones formativas no deberían haber sido financiadas a través de las subvenciones públicas concedidas mediante la iniciativa de formación de oferta, sino mediante el sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social regulado para la iniciativa de formación de demanda, ya que este tipo de actividades responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores.

En consecuencia, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y las citadas empresas subcontratadas deberían haber cofinanciado la formación impartida a sus propios trabajadores, de conformidad con la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, no siendo financiada, en su totalidad, mediante estas subvenciones públicas; obteniendo además, las empresas subcontratadas, un beneficio añadido como consecuencia del importe facturado por la impartición de estas acciones formativas a sus propios trabajadores (Epígrafe V.6.3).

4. La elevada multiparticipación en actividades formativas, realizada por algunos participantes en el plan de formación F20100272, resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones públicas para el año 2010, vulnerándose, asimismo, los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos recogidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al verse limitada la distribución de los recursos existentes y la participación de otros alumnos (Epígrafe V.6.3).

VI.2.4.2.- CONCLUSIÓN COMÚN A LOS PLANES DE FORMACIÓN Y A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras no disponía de medios o sistemas de control horario que permitieran determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas a la ejecución de los planes de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, provocando que este Tribunal no haya podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad y veracidad del coste imputado por este concepto, el cual se elevó a un total de 258.624 euros en los planes de formación y de 81.817 euros en las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación (Epígrafe V.6.3).

VI.2.5.- Conclusiones relativas a la Fundación Laboral de la Construcción

VI.2.5.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL PLAN DE FORMACIÓN

1. La Fundación Laboral de la Construcción contrató de forma directa, sin la solicitud de los tres presupuestos requeridos en el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al menos un importe de 12.211.503 euros, aplicando para ello la excepción recogida en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, excepción que pudiera atentar contra los principios de transparencia, concurrencia, objetividad y eficiencia en la utilización de los recursos públicos promulgados en el artículo 8.3 de la precitada Ley General de Subvenciones (Epígrafe V.7.3).
2. Con cargo al plan de formación se imputaron un total de 2.829.226 euros como consecuencia de los gastos facturados por una entidad vinculada a la Fundación Laboral de la Construcción, así como un total de, al menos, 4.670.529 euros derivados de la facturación emitida por entidades vinculadas a los miembros del patronato de dicha Fundación, cuya contratación fue efectuada también de una forma directa sin la solicitud previa de tres presupuestos de diferentes proveedores incumpléndose, de nuevo, los principios públicos recogidos anteriormente (Epígrafe V.7.3).
3. La Fundación Laboral de la Construcción imputó, a través de uno de sus Consejos Territoriales, un importe de 687.624 euros sin la previa formalización de instrumento jurídico válido en derecho que regulase la relación entre esta Fundación y las personas físicas o jurídicas que facturaron dichos gastos aplicados al plan de formación, generando una concesión directa de

este importe objeto de subvención, incumpliendo los principios de transparencia, concurrencia y objetividad promulgados en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, así como en el artículo 31.3 de este texto legal (Epígrafe V.7.3).

4. La Fundación Laboral de la Construcción imputó al plan de formación F201000289, al menos, un importe de 538.622 euros como consecuencia de las acciones formativas desarrolladas para sus propios trabajadores. Asimismo, se imputó, al menos, un importe de 65.943 euros, derivados de los gastos facturados por varias empresas subcontratadas para la ejecución de acciones formativas impartidas, de la misma forma, a los trabajadores de estas últimas.

Este Tribunal considera que estas acciones formativas no deberían haber sido financiadas a través de las subvenciones públicas concedidas mediante la iniciativa de formación de oferta, sino mediante el sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social regulado para la iniciativa de formación de demanda, ya que este tipo de actividades formativas responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y sus trabajadores.

En consecuencia, la Fundación Laboral de la Construcción y las empresas subcontratadas deberían haber cofinanciado la formación impartida a sus propios trabajadores, de conformidad con la normativa reguladora de la iniciativa de formación de demanda, no siendo financiada mediante estas subvenciones públicas; obteniendo además, las empresas subcontratadas, un beneficio añadido como consecuencia del importe facturado por la impartición de estas acciones formativas a sus propios trabajadores (Epígrafe V.7.3).

5. La elevada multiparticipación en actividades formativas realizada por algunos participantes, en el plan de formación F20100289, resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación recogidos en la convocatoria de estas subvenciones públicas para el año 2010, vulnerándose los principios de eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos recogidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al verse limitada la distribución de los recursos existentes y la participación de otros alumnos.

Estos mismos principios se han visto vulnerados en un total de 533 grupos formativos, en los que su número de participantes fue inferior a seis personas, siendo especialmente relevante los grupos impartidos bajo la modalidad a distancia en los que en un 65,52% su número de participantes fue inferior al expuesto anteriormente (Epígrafe V.7.3).

VI.2.5.2.- CONCLUSIONES COMUNES AL PLAN DE FORMACIÓN Y A LAS ACCIONES DE APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO A LA FORMACIÓN

1. La Fundación Laboral de la Construcción no disponía de medios o sistemas de control horario que permitieran determinar, de forma objetiva, el número de horas realmente dedicadas a la ejecución del plan de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la exactitud de las horas declaradas y, por tanto, la realidad y veracidad del coste imputado por este concepto, que se elevó a 7.395.545 euros en el plan de formación y a 132.891 euros en las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación (Epígrafe V.7.3).
2. La Fundación Laboral de la Construcción declaró la no percepción de rendimientos financieros generados por las subvenciones recibidas para la ejecución del plan de formación F20100289 por un importe de 41.462.807 euros, así como para la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación por un importe de 390.205 euros, lo cual denota una falta de diligencia en la gestión de estos recursos públicos, por esta entidad beneficiaria, al haber permanecido ociosos los importes transferidos, contraviniendo el principio de eficiencia en la

utilización de los recursos públicos, promulgado en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (Epígrafe V.7.3).

VI.2.6.- Conclusiones relativas a la Federación Nacional de Clínicas Privadas

1. La ejecución del plan de formación F20100132 fue subcontratada, en su totalidad, previa autorización de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la Federación Nacional de Clínicas Privadas con una empresa proveedora de formación.

Este porcentaje de subcontratación (100%) resultó de difícil justificación ya que fueron los requisitos e idoneidad acreditados por la Federación Nacional de Clínicas Privadas los motivos de concesión de esta subvención, provocando que la subcontratación total de la actividad subvencional a favor de un tercero, que pudiera no cumplir dichos requisitos, resulte contraria a los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos promulgados por la mencionada Ley General de Subvenciones.

Esta subcontratación provocó, "de facto", una concesión directa de la totalidad de la subvención a favor de un tercero que, a lo largo de las diferentes convocatorias de estas subvenciones, colabora con la Federación Nacional de Clínicas Privadas, convirtiéndose esta Federación, en consecuencia, en un mero intermediario necesario para la obtención de estas subvenciones, al cumplir los requisitos exigidos en su convocatoria, para posteriormente ser desarrolladas todas las actividades por la empresa subcontratada (Epígrafe V.8.3).

2. La relación mercantil entre la Federación Nacional de Clínicas Privadas y la empresa subcontratada para la ejecución del plan de formación, patrocinadora a su vez de la citada Federación, pudiera estar generando un riesgo de financiación indebida de las actividades de esta última a través de la subvención pública destinada a la ejecución del plan de formación, gestionada íntegramente, en la convocatoria del año 2010, por la citada empresa subcontratada (Epígrafe V.8.3).
3. Las acciones formativas ejecutadas con cargo al plan de formación F20100132, de acuerdo con las necesidades formativas que atienden y en función de los participantes en las mismas, responden más a las iniciativas de formación de demanda, financiadas mediante un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, que a las iniciativas de formación de oferta, financiadas, en su totalidad, a través de subvenciones públicas, generando la inexistencia de cofinanciación por parte de las empresas, en estas acciones formativas (Epígrafe V.8.3).

VII.- RECOMENDACIONES

VII.1.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, debería adoptar las medidas tendentes a garantizar el cumplimiento de los principios de concurrencia, transparencia, objetividad e igualdad, inspiradores de la gestión de las subvenciones públicas, en el procedimiento de planificación, solicitud, concesión y ejecución de los planes de formación, dentro del subsistema de formación profesional para el empleo¹⁹.

¹⁹ En el trámite de alegaciones, la Secretaría de Estado de Empleo manifiesta que se realizarán las oportunas modificaciones normativas para que en el nuevo modelo de formación profesional para el empleo, que estará plenamente

2. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, como órgano que ejerce el protectorado de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 45.1 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones designando, en consecuencia, la mayoría de los miembros del Patronato de esta Fundación en representación del sector público estatal²⁰.
3. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería impulsar las medidas tendentes a instar la supresión de la excepción recogida en la Disposición adicional quinta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora y el crecimiento del empleo, con el fin de velar por el cumplimiento de los principios de transparencia, concurrencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos recogidos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, evitando con ello la adjudicación directa de una cuantía significativa de la subvención concedida, que se produce actualmente a favor de determinadas empresas de formación que vienen prestando sus servicios a lo largo de las diferentes convocatorias a las entidades beneficiarias de las subvenciones²¹.
4. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería adoptar las medidas tendentes a articular el desarrollo reglamentario de la cuenta de formación, de conformidad con lo preceptuado en la Disposición adicional segunda de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, con el fin de facilitar el control de la formación realizada por todos los trabajadores a lo largo de su carrera profesional y, en consecuencia, garantizar la eficiencia de la gestión de los recursos públicos destinados a la financiación de los planes de formación²².
5. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería elaborar un plan estratégico, de carácter plurianual, en materia de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional, en el que se plasmen unos objetivos claros y evaluables que permitan analizar la consecución efectiva de los fines últimos de este subsistema, como son la mejora de la productividad y competitividad de las empresas así como la mejora de la empleabilidad de los trabajadores y su mantenimiento en el empleo²³.

operativo el 1 de enero de 2015, todas las subvenciones concedidas por las distintas administraciones estén sometidas a concurrencia competitiva entre entidades de formación que cumplan los requisitos normativos necesarios para una adecuada impartición de las acciones formativas.

²⁰ En el trámite de alegaciones, la Secretaria de Estado de Empleo manifiesta la intención de proceder, a través de su protectorado, a instar la modificación de los Estatutos de la FTFE con arreglo al artículo 45 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, de manera que su Patronato tenga mayoría de miembros en representación del sector público estatal.

²¹ En el trámite de alegaciones, la Secretaria de Estado de Empleo manifiesta que se procederá a la modificación normativa para favorecer la adecuada aplicación de los principios básicos de transparencia, concurrencia, eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

²² En el trámite de alegaciones, la Secretaria de Estado de Empleo manifiesta que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social impulsará la elaboración y aprobación del mencionado reglamento, así como el desarrollo del sistema de información necesario para permitir su adecuado seguimiento.

²³ En el trámite de alegaciones, la Secretaria de Estado de Empleo comparte la necesidad de desarrollar dicho plan en el marco del nuevo sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, de manera que contribuya a la mejor planificación y adecuación de la formación a las necesidades del tejido productivo, así como a una mejor asignación de recursos hacia las acciones formativas con mejores resultados en términos de impacto sobre la empleabilidad de los trabajadores y competitividad empresarial.

VII.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

1. El Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, debería proceder a analizar las situaciones expuestas en el apartado V de este Informe susceptibles de financiación indebida, requiriendo de las entidades beneficiarias la documentación justificativa procedente y, en su caso, iniciar el preceptivo procedimiento de reintegro, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones²⁴.
2. El Servicio Público de Empleo Estatal, con la colaboración y el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, debería analizar la contratación efectuada por las entidades beneficiarias de estas subvenciones públicas, sin la solicitud previa de tres ofertas de diferentes proveedores, con el fin de garantizar que los costes imputados a los respectivos planes de formación respondieron a precios de mercado, articulando para ello los mecanismos previstos en el artículo 83.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
3. El Servicio Público de Empleo Estatal debería incrementar las actuaciones de seguimiento y control tendentes a evitar la excesiva multiparticipación de los alumnos en las acciones formativas ejecutadas con cargo a los planes de formación, verificando su efectiva realización e incrementando, de esta forma, la eficiencia de los recursos públicos destinados a su ejecución.
4. El Servicio Público de Empleo Estatal debería requerir, en futuras convocatorias de estas subvenciones públicas, la acreditación fehaciente y objetiva, por parte de las entidades beneficiarias, de las horas efectivas dedicadas a la ejecución de los planes de formación y a la realización de las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación por parte de su personal interno.
5. El Servicio Público de Empleo Estatal debería analizar la posibilidad de requerir la constitución de garantías, por parte de las entidades beneficiarias de estas subvenciones, con anterioridad a la realización del pago total anticipado de la subvención concedida o, en su caso, realizar pagos fraccionados, con el fin de no dilatar los procedimientos de liquidación y evitar, de esta forma, posibles procedimientos de reintegro que generan la ociosidad de estos recursos públicos²⁵.
6. El Servicio Público de Empleo Estatal debería agilizar la tramitación de las convocatorias de subvenciones anuales con el fin de hacer coincidir la resolución de concesión de las subvenciones con el inicio del año natural, logrando de esta forma que todas las acciones formativas sean desarrolladas por las entidades beneficiarias con posterioridad a la notificación

²⁴ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que por la FTFE se procederá a contrastar, de forma inmediata, las manifestaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, analizando el expediente y toda la documentación presentada. De acuerdo con lo que resulte de este análisis y se ponga de manifiesto al SEPE, este realizará las actuaciones pertinentes en los casos en que se determine que procede iniciar el correspondiente procedimiento de reintegro.

²⁵ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que se está tramitando una orden ministerial que modifique la Orden TAS/718/2008, de 7 marzo, con el fin de reforzar los principios de eficacia y eficiencia en el ámbito de la formación profesional para el empleo, recogiendo con carácter general la posibilidad de aportación de garantías en el supuesto de abono anticipado de las subvenciones concedidas, cuando así lo prevean las correspondientes convocatorias, suprimiendo la exclusión de la posibilidad de presentación de garantías establecida actualmente en dicha Orden respecto de las subvenciones concedidas en el ámbito de gestión de la Administración del Estado para los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.

de la resolución de concesión de la subvención y posibilitar a este organismo el control de dichas acciones que actualmente no son objeto de actuaciones de seguimiento y control desarrolladas en tiempo real²⁶.

7. El Servicio Público de Empleo Estatal debería adoptar las medidas tendentes a garantizar la eficiencia de los recursos públicos transferidos a las entidades beneficiarias como destinatarias de las subvenciones públicas, requiriendo de éstas la acreditación fehaciente de los rendimientos financieros generados por las mismas y, en caso contrario, la motivación de su inexistencia, evitando el posible riesgo, existente actualmente, de utilización indebida de aquellos recursos públicos derivados de rendimientos financieros que no sean declarados²⁷.
8. El Servicio Público de Empleo Estatal debería adoptar las medidas necesarias tendentes a agilizar la tramitación de los procedimientos de reintegro emanados de la justificación de estas subvenciones minorando, de esta forma, los elevados plazos existentes en la actualidad que pudieran estar provocando un menoscabo en los caudales públicos derivados del cese en su actividad de las entidades beneficiarias de estas subvenciones, así como un riesgo de prescripción del derecho de la Administración a liquidar el reintegro derivado de estas subvenciones.

VII.3.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO²⁸.

1. Las Comisiones Paritarias Sectoriales deberían analizar de manera más exhaustiva las necesidades específicas de formación de cada sector, restringiendo el volumen de acciones formativas prioritarias a desarrollar, fijando unos objetivos claros y evaluables a lograr mediante la ejecución de los planes de referencia sectoriales, dado que el extenso catálogo de acciones formativas existentes actualmente origina que los planes de formación presentados por las entidades solicitantes de estas subvenciones se limiten a adecuarse a los planes de referencia sectoriales, establecidos por dichas Comisiones Paritarias Sectoriales, con el fin de lograr la mayor puntuación dentro de los criterios de valoración establecidos.
2. La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, como entidad colaboradora del Servicio Público de Empleo Estatal y encargada de la comprobación técnica y económica de la documentación justificativa de las subvenciones concedidas para la ejecución de los planes de formación, debería proceder a analizar aquellas acciones formativas que, figurando en la actualidad dentro de las iniciativas de formación de oferta, sean susceptibles de ser englobadas dentro de la iniciativa de formación de demanda y, en consecuencia, ser cofinanciadas por las empresas afectadas, con el fin de evitar la posible utilización indebida de la formación impartida bajo la iniciativa de oferta.

²⁶ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que a partir de 2013 se ha limitado en las convocatorias el plazo de ejecución de los planes de formación, vinculándolo, bien a la fecha de la convocatoria o a la de notificación de la resolución de concesión, fecha esta última que se determinará en las convocatorias para 2014, con lo que ya es posible el seguimiento y control en tiempo real del desarrollo de las acciones formativas.

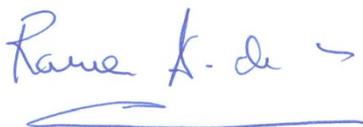
²⁷ En el trámite de alegaciones, la Directora General del SEPE manifiesta que comparte la necesidad de la exigencia de acreditación fehaciente de los rendimientos financieros generados por las subvenciones concedidas a las entidades beneficiarias.

²⁸ En el trámite de alegaciones, la presidenta de la FTFE manifiesta que se compromete a analizar las recomendaciones efectuadas y a adoptar, dentro de su ámbito de actuación, las medidas tendentes a modificar las situaciones que originan dichas recomendaciones.

3. La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo debería proceder a adoptar las medidas tendentes a agilizar los procedimientos de revisión de la documentación justificativa de los planes de formación desarrollados con cargo a las distintas convocatorias de estas subvenciones, con el fin de evitar el riesgo de prescripción del derecho de la Administración a reconocer o liquidar el posible reintegro derivado de estas subvenciones y, con ello, mejorar la eficacia en la gestión de estos recursos públicos.
4. La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo debería impulsar las medidas tendentes a incrementar las actuaciones de revisión de las cuentas justificativas presentadas por las entidades beneficiarias de estas subvenciones públicas, elevando el porcentaje de muestra objeto de examen, con el fin de lograr una mayor eficacia en la gestión de estos recursos públicos.

Madrid, 30 de octubre de 2014

EL PRESIDENTE

A handwritten signature in blue ink, reading "Ramón A. de" followed by a flourish and a small arrow-like mark.

Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS:

- Anexo nº. 1. CURSOS CON MENOS DE 6 PARTICIPANTES CERTIFICADOS
- Anexo nº. 2. CURSOS REALIZADOS POR TRABAJADORES PERTENECIENTES A LAS ENTIDADES EJECUTANTES DEL PLAN DE FORMACIÓN. (En euros)
- Anexo nº. 3. FACTURAS GRUPOS CON MODALIDAD DE IMPARTICION MIXTA EN LAS QUE NO SE INDICA EL DESGLOSE DE HORAS DE CADA TIPO DE FORMACION. PLAN F20100220 CEPYME. (En euros)
- Anexo nº. 4. DESTINATARIOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME PARA EL TRÁMITE DE ALEGACIONES

ANEXO Nº 1

CURSOS CON MENOS DE 6 PARTICIPANTES CERTIFICADOS

PLANES DE FORMACIÓN	MODALIDAD					TOTAL GRUPOS IMPARTIDOS DENTRO DEL PLAN	% SOBRE EL TOTAL
	DISTANCIA	MIXTA	PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN	TOTAL		
F20100002				2	2	9	22,22
F20100006				12	12	12	100,00
F20100008	51	1		81	133	185	71,89
F20100009	197	1		205	403	506	79,64
F20100010				13	13	25	52,00
F20100011				12	12	24	50,00
F20100012	9				9	15	60,00
F20100013	34			3	37	47	78,72
F20100015	3				3	3	100,00
F20100017			1	1	2	26	7,69
F20100018	2			30	32	45	71,11
F20100019	2			60	62	67	92,54
F20100020				6	6	65	9,23
F20100021				4	4	6	66,67
F20100022				1	1	2	50,00
F20100025	72			61	133	405	32,84
F20100026	350		5	81	436	1.275	34,20
F20100027	177		5	84	266	489	54,40
F20100028	440	62		74	576	718	80,22
F20100029	12				12	12	100,00
F20100030	69	2		21	92	141	65,25
F20100031				10	10	13	76,92
F20100033				10	10	19	52,63
F20100034	11			43	54	64	84,38
F20100035	22			97	119	146	81,51
F20100036	3			17	20	28	71,43
F20100037	6			38	44	53	83,02
F20100038	10	68		42	120	128	93,75
F20100039	8	29		35	72	72	100,00
F20100040	8	128		207	343	365	93,97
F20100041	2	39	1	60	102	106	96,23
F20100042	7	61		35	103	131	78,63
F20100043	6			2	8	103	7,77
F20100044	16			5	21	30	70,00
F20100045	50			43	93	155	60,00
F20100046	12		4	4	20	222	9,01
F20100047				1	1	125	0,80
F20100048	49	2		43	94	156	60,26
F20100049	153			86	239	250	95,60
F20100050	53	1	1	105	160	274	58,39
F20100051	6			16	22	34	64,71
F20100052	2		2	7	11	128	8,59
F20100053	72	7		22	101	178	56,74
F20100054				27	27	36	75,00
F20100055				34	34	51	66,67
F20100057	7				7	71	9,86
F20100058	12				12	91	13,19
F20100059	152	4	35	364	555	2.990	18,56
F20100060	1				1	15	6,67
F20100061	7			5	12	30	40,00
F20100062	45			24	69	169	40,83
F20100063	22			5	27	71	38,03
F20100064	7			4	11	27	40,74
F20100065	16				16	30	53,33
F20100066	31	4		29	64	282	22,70

PLANES DE FORMACIÓN	MODALIDAD					TOTAL GRUPOS IMPARTIDOS DENTRO DEL PLAN	% SOBRE EL TOTAL
	DISTANCIA	MIXTA	PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN	TOTAL		
F20100067	23			2	25	49	51,02
F20100068	162			22	184	200	92,00
F20100069	144			26	170	185	91,89
F20100070	37	18	3	60	118	395	29,87
F20100073	2	2	1		5	47	10,64
F20100076	3	7		201	211	342	61,70
F20100078	5			1	6	7	85,71
F20100079	7	1	3	30	41	55	74,55
F20100080	3			7	10	44	22,73
F20100081	5	1		39	45	71	63,38
F20100083	11	161	1	122	295	358	82,40
F20100084				28	28	44	63,64
F20100085	14	118		132	264	312	84,62
F20100086	9		5	71	85	254	33,46
F20100088	4			51	55	72	76,39
F20100089			2	15	17	213	7,98
F20100090	9			7	16	183	8,74
F20100091	9	24		23	56	76	73,68
F20100092	23	11	1	37	72	352	20,45
F20100093	2			6	8	29	27,59
F20100094	6				6	10	60,00
F20100095				29	29	59	49,15
F20100096				12	12	13	92,31
F20100098				12	12	13	92,31
F20100099	33	8	2	3	46	109	42,20
F20100100	13	1		5	19	54	35,19
F20100101	105			27	132	153	86,27
F20100102	64	7		35	106	161	65,84
F20100104	7	6	4		17	148	11,49
F20100105	101	1		75	177	538	32,90
F20100107				15	15	43	34,88
F20100110			1	8	9	79	11,39
F20100111		1	3	67	71	289	24,57
F20100115	1				1	15	6,67
F20100119	36	19	1	73	129	226	57,08
F20100121				1	1	63	1,59
F20100122	19			55	74	335	22,09
F20100123				5	5	34	14,71
F20100124	35			22	57	137	41,61
F20100127	1				1	2	50,00
F20100128			1		1	145	0,69
F20100130	25				25	57	43,86
F20100131	3			1	4	13	30,77
F20100132	144	3		6	153	376	40,69
F20100133	8			2	10	39	25,64
F20100134	4		12		16	31	51,61
F20100135	2				2	48	4,17
F20100136	59	1	108	84	252	6.576	3,83
F20100138	10				10	168	5,95
F20100139	9			66	75	109	68,81
F20100140				13	13	24	54,17
F20100141	13			76	89	570	15,61
F20100142	1				1	72	1,39
F20100144				8	8	28	28,57
F20100145	1				1	37	2,70
F20100146	3				3	23	13,04
F20100147	31			4	35	252	13,89
F20100148	40				40	56	71,43

PLANES DE FORMACIÓN	MODALIDAD					TOTAL GRUPOS IMPARTIDOS DENTRO DEL PLAN	% SOBRE EL TOTAL
	DISTANCIA	MIXTA	PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN	TOTAL		
F20100149	15		2	18	35	296	11,82
F20100150	107				107	116	92,24
F20100151				1	1	13	7,69
F20100154			1		1	51	1,96
F20100156	228	2			230	263	87,45
F20100158	6		1	20	27	272	9,93
F20100162	5			4	9	353	2,55
F20100163	17		583	22	622	1.712	36,33
F20100164			4		4	25	16,00
F20100166				128	128	134	95,52
F20100168	63		3	174	240	603	39,80
F20100170	27	1	43	35	106	208	50,96
F20100171	18				18	31	58,06
F20100173	14				14	18	77,78
F20100174				29	29	454	6,39
F20100175	5		2	209	216	1.181	18,29
F20100176	48			104	152	595	25,55
F20100177	9		2	166	177	765	23,14
F20100180	187	1		53	241	543	44,38
F20100181	1				1	92	1,09
F20100182	3			1	4	22	18,18
F20100183	3			24	27	36	75,00
F20100184	1			15	16	18	88,89
F20100187	30			63	93	241	38,59
F20100188	15			5	20	21	95,24
F20100189				3	3	61	4,92
F20100190	12			13	25	35	71,43
F20100193	8				8	115	6,96
F20100194	43		59	132	234	734	31,88
F20100195			2	4	6	141	4,26
F20100196			22	3	25	85	29,41
F20100199	14			26	40	62	64,52
F20100201	64	2		135	201	765	26,27
F20100202	67	10		98	175	478	36,61
F20100204	113	10		208	331	453	73,07
F20100206	2		1		3	93	3,23
F20100207	70			36	106	204	51,96
F20100208	16			17	33	33	100,00
F20100210	35			42	77	100	77,00
F20100216	333			44	377	507	74,36
F20100217	1				1	432	0,23
F20100218	22				22	29	75,86
F20100219	41			1	42	63	66,67
F20100224				1	1	87	1,15
F20100225				1	1	77	1,30
F20100226			43	1	44	70	62,86
F20100228		6	1	142	149	669	22,27
F20100229	6	9	1	128	144	396	36,36
F20100230				2	2	7	28,57
F20100231			100	29	129	281	45,91
F20100233	91	19		59	169	878	19,25
F20100234		1	2	9	12	35	34,29
F20100235	4			4	8	13	61,54
F20100237	5			14	19	36	52,78
F20100238	11		2	32	45	83	54,22
F20100240	5				5	25	20,00
F20100241	7			6	13	16	81,25
F20100242				24	24	52	46,15

PLANES DE FORMACIÓN	MODALIDAD					TOTAL GRUPOS IMPARTIDOS DENTRO DEL PLAN	% SOBRE EL TOTAL
	DISTANCIA	MIXTA	PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN	TOTAL		
F20100243	2			6	8	44	18,18
F20100245	26	3	1	55	85	385	22,08
F20100246	3			3	6	20	30,00
F20100247				10	10	23	43,48
F20100248	26			104	130	222	58,56
F20100251				46	46	70	65,71
F20100252	1	27	192	39	259	1.378	18,80
F20100254	39			47	86	163	52,76
F20100257		1	1		2	177	1,13
F20100259		1			1	34	2,94
F20100260	5			12	17	268	6,34
F20100261	1			22	23	33	69,70
F20100262	23			231	254	506	50,20
F20100265	41	24	19	40	124	564	21,99
F20100269				5	5	57	8,77
F20100270	54			1	55	253	21,74
F20100271	1				1	36	2,78
F20100272	20	1	5	30	56	1.371	4,08
F20100274			6	3	9	30	30,00
F20100277	146				146	220	66,36
F20100278	28	22		216	266	513	51,85
F20100279			8		8	29	27,59
F20100280	10			50	60	76	78,95
F20100281	17				17	35	48,57
F20100282	449			29	478	762	62,73
F20100283	27	72		132	231	432	53,47
F20100287	1		3		4	154	2,60
F20100288				5	5	36	13,89
F20100289	496	8	28	1	533	5.445	9,79
F20100290	198			10	208	1.356	15,34
F20100291				2	2	32	6,25
F20100292				4	4	18	22,22
F20100293				2	2	17	11,76
F20100295				1	1	9	11,11
F20100297				1	1	4	25,00
F20100301	12	2	1	2	17	24	70,83
F20100302	2				2	24	8,33
F20100307	3			11	14	19	73,68
F20100309				22	22	25	88,00
F20100311				3	3	5	60,00
F20100312				7	7	8	87,50
F20100313	2				2	24	8,33
F20100318	11			32	43	116	37,07
F20100320	5	1			6	80	7,50
F20100321				2	2	6	33,33
F20100325		2		6	8	108	7,41
F20100326				2	2	9	22,22
F20100329			1	6	7	10	70,00
F20100330	169			20	189	2.162	8,74
F20100331	7		1	75	83	105	79,05
F20100332	41		2	248	291	468	62,18
F20100333	7			54	61	80	76,25
F20100336	154			14	168	264	63,64
F20100338	35			7	42	66	63,64
F20100339	26			7	33	44	75,00
F20100341				1	1	5	20,00
F20100349	3			1	4	149	2,68
F20100350			13	33	46	110	41,82

PLANES DE FORMACIÓN	MODALIDAD					TOTAL GRUPOS IMPARTIDOS DENTRO DEL PLAN	% SOBRE EL TOTAL
	DISTANCIA	MIXTA	PRESENCIAL	TELEFORMACIÓN	TOTAL		
F20100355	3		11	3	17	376	4,52
F20100358				70	70	460	15,22
F20100359	25		1	99	125	224	55,80
F20100363	3		1	64	68	148	45,95
F20100364		27		5	32	143	22,38
F20100367	1			15	16	29	55,17
F20100370	2			24	26	33	78,79
F20100372				7	7	9	77,78
F20100389	5	11		10	26	210	12,38
F20100391				1	1	24	4,17
F20100428			1		1	23	4,35
TOTAL	7.362	1.062	1.371	7.998	17.793	60.653	29,34

ANEXO Nº 2

**CURSOS REALIZADOS POR TRABAJADORES PERTENECIENTES A LAS ENTIDADES EJECUTANTES DEL PLAN DE FORMACIÓN
(En euros)**

PLANES	ENTIDADES BENEFICIARIAS		ENTIDADES ASOCIADAS		ENTIDADES VINCULADAS		ENTIDADES PROVEEDORAS DE FORMACIÓN		GRUPOS TRABAJADORES MISMA EMPRESA	
	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	IMPORTE FACTURADO	Nº GRUPOS	COSTE CURSO
F20100001									2	12.478
F20100003									2	6.675
F20100006									1	8.100
F20100008									3	8.377
F20100009									5	21.852
F20100010									5	21.075
F20100013									2	4.048
F20100015									1	1.100
F20100016							77	56.739		
F20100017									3	18.430
F20100018									3	9.630
F20100019									5	14.760
F20100024	50	25.427	170	72.957	631	221.443			18	96.452
F20100026			5	1.590			121	53.377	127	456.123
F20100027	18	9.171	143	112.031	3	1.140	100	11.732	75	180.243
F20100028	1	737	17	22.065			3	436	28	71.358
F20100029									4	13.035
F20100030									46	357.886
F20100033									2	2.733
F20100034									5	12.001
F20100035									15	21.833
F20100036									2	2.740
F20100037									5	6.525
F20100038									2	4.761
F20100039									3	6.706
F20100040									8	21.146
F20100041									4	7.800
F20100042									2	5.940
F20100043									1	3.825
F20100044									9	56.740
F20100045									111	491.113
F20100046							1.132	259.357	144	494.705
F20100047									4	37.665
F20100048									78	327.798
F20100049									4	7.065
F20100050									175	463.386
F20100051									3	11.187
F20100053									97	512.743
F20100055									6	24.690
F20100059	1	639	5	4.988	12	216	285	90.085	154	668.351
F20100061									1	270
F20100062	5	2.265	98	67.411			64	21.437	9	40.333

PLANES	ENTIDADES BENEFICIARIAS		ENTIDADES ASOCIADAS		ENTIDADES VINCULADAS		ENTIDADES PROVEEDORAS DE FORMACIÓN		GRUPOS TRABAJADORES MISMA EMPRESA	
	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	IMPORTE FACTURADO	Nº GRUPOS	COSTE CURSO
F20100063									5	15.000
F20100064									1	660
F20100065									1	1.760
F20100066	1	1.275					22	19.004	11	201.935
F20100068									6	7.975
F20100069									2	4.740
F20100070							8	2.292	294	1.181.994
F20100073							51	10.608	40	119.470
F20100076									23	118.616
F20100079									11	26.410
F20100080									2	3.300
F20100081									11	17.234
F20100084									5	14.070
F20100085									21	49.557
F20100086			5	6.403			31	8.509	10	31.478
F20100088									20	95.331
F20100089									74	86.860
F20100090	1	442							45	242.061
F20100091									5	15.553
F20100092							1	1.519	1	3.351
F20100093			46	9.111			20	3.056	5	37.755
F20100095									5	46.430
F20100096									1	8.100
F20100098									4	18.225
F20100099									74	237.105
F20100100									21	196.047
F20100101									7	3.895
F20100102									81	344.277
F20100103									8	48.591
F20100104									123	227.978
F20100105									451	2.226.453
F20100106							30	7.308		
F20100109	2	1.364								
F20100110							5	1.878	1	4.391
F20100111							10	5.799	14	22.530
F20100117									2	11.280
F20100122									16	99.105
F20100123									8	39.735
F20100124									21	84.339
F20100128									56	321.251
F20100130									7	33.523
F20100131									1	375
F20100132									187	1.580.450
F20100134									10	47.182
F20100135									5	43.288
F20100136			203	74.488	42	20.169	283	53.378	1370	4.999.707

PLANES	ENTIDADES BENEFICIARIAS		ENTIDADES ASOCIADAS		ENTIDADES VINCULADAS		ENTIDADES PROVEEDORAS DE FORMACIÓN		GRUPOS TRABAJADORES MISMA EMPRESA	
	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	IMPORTE FACTURADO	Nº GRUPOS	COSTE CURSO
F20100139									13	20.325
F20100140									1	525
F20100141									143	346.252
F20100142							13	11.023	16	128.223
F20100144									2	3.150
F20100145									3	14.344
F20100147			35	14.450	2.240	756.026	220	43.567	20	82.114
F20100148	1	440							11	47.896
F20100149	3	6.075	145	110.361			751	232.615	50	135.113
F20100150									21	34.646
F20100152									6	45.036
F20100154							1	91	12	66.229
F20100156									46	170.370
F20100157									4	25.454
F20100158									26	183.235
F20100162									350	1.354.607
F20100163			10.059	2.140.860	1.038	320.071	6	7.429	80	290.746
F20100166									5	10.800
F20100168			36	21.375			3	216	200	470.634
F20100169	9	1.321								
F20100170			12	1.454			7	606	25	54.800
F20100171									7	15.682
F20100173							3	360		
F20100174					2	513			3	6.397
F20100175									21	85.472
F20100176	41	13.465			419	159.127	4	3.023	3	11.312
F20100177									23	103.790
F20100180									20	107.952
F20100181									3	17.576
F20100182									1	18.832
F20100185			11	18.099					9	66.008
F20100187									122	246.504
F20100188	1	236								
F20100189	2	810			5	1.735			3	11.960
F20100190									10	29.427
F20100191									2	8.987
F20100192									3	11.700
F20100193					2	810	77	59.627	29	129.409
F20100194			12	5.417			176	31.829	228	700.216
F20100195	1	390			2	795	54	14.910	52	311.528
F20100196			698	63.618					2	1.560
F20100198	16	9.648			159	57.780	22	7.821	6	14.895
F20100201	13	10.078					11	7.509	59	361.976
F20100202	5	4.339							63	368.878
F20100204	1	306					4	638	14	31.047
F20100206							32	15.591	4	13.968

PLANES	ENTIDADES BENEFICIARIAS		ENTIDADES ASOCIADAS		ENTIDADES VINCULADAS		ENTIDADES PROVEEDORAS DE FORMACIÓN		GRUPOS TRABAJADORES MISMA EMPRESA	
	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	IMPORTE FACTURADO	Nº GRUPOS	COSTE CURSO
F20100207									12	33.704
F20100208									2	7.825
F20100210									6	58.663
F20100215							4	500	3	10.284
F20100216									81	284.982
F20100217	7	4.817	76	52.414	1	365	208	62.844		
F20100218									5	13.170
F20100219									5	12.505
F20100220	3	1.556	48	32.915			95	39.761		
F20100223	1	166							18	22.693
F20100224									7	102.107
F20100225									4	36.639
F20100226									31	122.474
F20100228									44	250.627
F20100229							1	3.405	38	157.667
F20100231	56	29.823					26	11.448	100	188.320
F20100233							168	152.395	75	275.370
F20100237									2	29.472
F20100238									4	10.532
F20100239									1	8.840
F20100240							10	2.970	1	2.970
F20100241									2	4.704
F20100242									1	2.082
F20100243					2	986	3	417	3	58.393
F20100245							77	1.965	26	233.030
F20100246									1	2.904
F20100247									1	1.456
F20100248							3	1.230	3	5.355
F20100249	2	190								
F20100251									42	150.660
F20100252			9.601	1.006.846	2.967	421.920	40	4.751	13	29.820
F20100254									5	23.079
F20100257							34	14.570	2	11.515
F20100259									2	18.810
F20100260					1	260	205	31.948	113	498.294
F20100261									2	2.306
F20100262	1	1.013					84	70.892	6	13.500
F20100263	3	1.288	2	618	15	5.095	361	43.381	44	215.729
F20100265							5.602	195.179	36	41.623
F20100271							3	2.459	20	171.759
F20100272	92	41.715			1.555	393.509	55	38.181	31	131.604
F20100273	8	11.880							7	69.720
F20100274									1	2.600
F20100276	1	1.485								
F20100277									1	1.540
F20100278	10	11.856			4	3.150			5	6.290

PLANES	ENTIDADES BENEFICIARIAS		ENTIDADES ASOCIADAS		ENTIDADES VINCULADAS		ENTIDADES PROVEEDORAS DE FORMACIÓN		GRUPOS TRABAJADORES MISMA EMPRESA	
	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	COSTE CURSO	Nº TRABAJ.	IMPORTE FACTURADO	Nº GRUPOS	COSTE CURSO
F20100279									2	10.140
F20100280									9	41.070
F20100281									1	2.310
F20100282									10	11.990
F20100283	2	1.222							4	6.672
F20100287	23	11.165	12	5.420	4	1.595	710	129.461	3	10.920
F20100288									4	16.121
F20100289	626	519.574			10	19.048	376	65.943	307	1.251.634
F20100290									17	161.721
F20100293	1	145								
F20100297	1	1.905							1	225
F20100301	9	1.983							2	3.594
F20100309									1	1.050
F20100312									1	900
F20100318									46	127.153
F20100319							79	27.468	25	110.358
F20100320									60	229.360
F20100322									6	24.267
F20100324					1	416	2	405		
F20100325							1	146		
F20100329									3	13.470
F20100330									3	3.960
F20100331									4	9.390
F20100332									24	45.714
F20100333									7	11.722
F20100336	1	1.452							14	91.916
F20100338									8	65.178
F20100339									1	8.844
F20100341	3	1.350								
F20100342							8	2.418		
F20100349							2	1.148	58	222.001
F20100350									48	116.118
F20100355							4	981	35	320.376
F20100359							5	796	2	5.881
F20100363									47	511.684
F20100364	3	360			16	3.112			101	86.169
F20100366									3	18.291
F20100367									2	6.075
F20100383									76	312.248
F20100389	6	10.949							72	626.185
F20100391							1	323	1	4.876
F20100426	1	300							1	4.500
F20100427	7	3.075								
F20100428							304	19.335		
TOTAL	1.039	747.697	21.439	3.844.891	9.131	2.389.281	12.098	1.970.089	7.776	31.432.320

ANEXO Nº 3**FACTURAS GRUPOS CON MODALIDAD DE IMPARTICION MIXTA EN LAS QUE NO SE INDICA EL DESGLOSE DE HORAS DE CADA TIPO DE FORMACION. PLAN F20100220 CEPYME
(En euros)**

EXPEDIENTE	Nº. ACCIÓN	Nº. GRUPO	REFERENCIA	IMPORTE
F20100220	18	1616	FD201	29.030
F20100220	18	1617	FD207	29.030
F20100220	18	1618	FD388	29.030
F20100220	18	1619	FD413	29.030
F20100220	19	1620	FD205	29.030
F20100220	19	1621	FD390	29.030
F20100220	19	1622	FD480	29.030
F20100220	20	1623	FD206	29.030
F20100220	20	1624	FD210	29.030
F20100220	20	1625	FD391	29.030
F20100220	21	1626	FD202	29.030
F20100220	21	1627	FD208	29.030
F20100220	21	1628	FD389	29.030
F20100220	21	1629	FD406	29.030
F20100220	22	1630	FD204	29.030
F20100220	22	1631	FD209	29.030
F20100220	22	1632	FD414	29.030
F20100220	22	1633	FD481	29.030
F20100220	64	1893	FD147	19.700
F20100220	64	1894	FD387	19.700
F20100220	65	1895	FD146	19.700
F20100220	65	1896	FD386	19.700
F20100220	66	1899	FD145	19.700
F20100220	66	1897	FD148	19.700
F20100220	66	1898	FD371	19.700
F20100220	67	1900	FD149	17.100
F20100220	67	1902	FD196	17.100
F20100220	67	1901	FD370	17.100
F20100220	68	1905	FD372	17.100
F20100220	68	1903	FD702	17.360
F20100220	68	1904	FD376	16.740

EXPEDIENTE	Nº. ACCIÓN	Nº. GRUPO	REFERENCIA	IMPARTICIÓN
F20100220	69	1906	FD150	17.100
F20100220	69	1907	FD360	17.100
F20100220	1	1502/1510	FD440	40.920
F20100220	2	1511/1522	FD433	40.920
F20100220	2	1514/1523	FD446	40.920
F20100220	3	1536	FD434	20.460
F20100220	3	1525/1537/1538	FD441	61.380
F20100220	4	1549	FD427	17.903
F20100220	4	1540/1550/1552	FD435	53.707
F20100220	4	1551	FD596	17.902
F20100220	5	1553/1558/1562	FD422	52.405
F20100220	5	1561	FD428	17.903
F20100220	5	1557	FD597	18.578
F20100220	6	1566/1572/1574	FD436	53.708
F20100220	6	1563/1573	FD488	35.480
F20100220	1	1503/1504	FD235	22.812
F20100220	1	1505	FD238	10.272
F20100220	1	1508/1509/1506	FD248	59.148
F20100220	1	1932/1933	FD419	24.510
F20100220	1	1507	FD504	20.460
F20100220	1	1934/1935/1936/1937	FD524	48.457
F20100220	2	1518	FD236	13.105
F20100220	2	1516/1517	FD246	19.977
F20100220	2	1519/1515/1521	FD320	61.008
F20100220	2	1938/1939/1941	FD420	38.752
F20100220	2	1520	FD505	20.460
F20100220	2	1940/1942/1943	FD522	31.384
F20100220	3	1529/1524	FD503	37.200
F20100220	3	1534/1535	FD506	38.316
F20100220	4	1545	FD243	17.902
F20100220	4	1546	FD244	8.765
F20100220	4	1547/1548	FD245	19.462
F20100220	4	1539	FD507	17.902
F20100220	4	1946/1947/1948/1949	FD580	39.405
F20100220	4	1944/1945	FD581	19.945

EXPEDIENTE	Nº. ACCIÓN	Nº. GRUPO	REFERENCIA	IMPARTICIÓN
F20100220	5	1559/1950	FD237	19.942
F20100220	5	1560	FD239	6.350
F20100220	5	1951	FD421	10.695
F20100220	5	1952/1953	FD523	21.395
F20100220	6	1570/1571	FD508	35.805
F20100220	52	1855	FD348	31.215
F20100220	52	1857	FD501	31.585
F20100220	52	1856	FD502	32.315
F20100220	52	1858	FD649	29.745
F20100220	52	1859	FD650	27.545
F20100220	23	1634	FD203	18.285
F20100220	23	1637	FD607	15.280
F20100220	24	1638	FD250	17.535
F20100220	24	1640	FD515	14.320
F20100220	24	1639	FD608	13.820
F20100220	24	1641	FD609	18.285
F20100220	25	1646	FD249	16.515
F20100220	25	1642	FD673	17.265
F20100220	25	1643	FD674	17.265
F20100220	25	1644	FD675	17.265
F20100220	25	1645	FD676	17.265
F20100220	25	1647	FD677	18.015
F20100220	25	1649	FD678	18.015
F20100220	52	1860	FD233	30.481
F20100220	52	1861	FD234	31.950
F20100220	52	1862	FD252	30.481
F20100220	52	1863	FD345	31.215
F20100220	52	1864	FD497	28.275
TOTAL				2.456.692

ANEXO Nº 4

DESTINATARIOS DEL ANTEPROYECTO DE INFORME PARA EL TRÁMITE DE ALEGACIONES

CARGO		ALEGACIONES RECIBIDAS
ALTOS CARGOS DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (Y ANTERIOR MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN) 2010/2014	MINISTRA DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	NO
	SECRETARIA DE ESTADO DE EMPLEO	SI
	DIRECTORA GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL	SI
	PRESIDENTA DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO	SI
	EX-MINISTRO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	NO
	EX-MINISTRO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN	NO
	EX-SECRETARIA DE ESTADO DE EMPLEO	NO
	EX-SECRETARIA GENERAL DE EMPLEO	SI
	EX-DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.	SI
	EX-PRESIDENTE DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO	SI
	EX-DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL	NO
	EX-PRESIDENTE DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN TRIPARTITA PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO	NO

CARGO		ALEGACIONES RECIBIDAS
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (CEOE)	PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	SI
	EX-PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES	NO
CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (CEPYME)	PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	SI
	EX-PRESIDENTE DE LA CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	SI
UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ESPAÑA (UGT)	SECRETARIO GENERAL DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES	SI
CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS (CCOO)	SECRETARIO GENERAL DE LA CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS	SI
FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN (FLC)	PRESIDENTE DEL PATRONATO DE LA FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN	SI
FEDERACIÓN NACIONAL DE CLÍNICAS PRIVADAS (FNCP)	PRESIDENTA DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CLÍNICAS PRIVADAS	SI
	EX-PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CLÍNICAS PRIVADAS	NO