



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE SUBVENCIONES DEL SERVICIO ANDALUZ DE EMPLEO PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO Y SEGUIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES INCLUIDAS EN EL INFORME DE 2004

El Pleno de la Cámara de Cuentas incluyó, en su Plan de Actuaciones para el ejercicio 2012, la fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) para la formación profesional para el empleo (FPE) y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004.

Durante el desarrollo de esta fiscalización han acontecido cambios organizativos en el SAE como consecuencia de la aprobación del Decreto 3/2012, de 5 de junio, de reestructuración de consejerías: por un lado, pasa a estar adscrito a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo (concretamente a la Secretaría General de Empleo) y, por otro, deja de asumir las competencias de formación profesional para el empleo, que se atribuyen a la Consejería de Educación; el traspaso efectivo de las mismas se produjo en abril de 2013, una vez modificada la ley de creación del SAE por el Decreto 4/2013, de 2 de abril.

El RD 395/2007, de 23 de marzo, reguló un nuevo subsistema de formación profesional para el empleo que ha supuesto un importante cambio en el planteamiento hasta ese momento vigente. El nuevo modelo integra en uno único la formación de todos los trabajadores, tanto ocupados (anterior formación continua) como desempleados (anterior formación ocupacional).

En Andalucía, la adaptación a este nuevo marco normativo se produjo con la aprobación del Decreto 335/2009, de 22 de septiembre, por el que se regula la ordenación de la FPE y la Orden de la Consejería de Empleo, de 23 de octubre de 2009, por la que se desarrolla el citado Decreto y establece las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones. La nueva regulación autonómica distingue las siguientes modalidades de subvenciones: acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas ocupadas, acciones formativas dirigidas prioritariamente a personas desempleadas, programas específicos de la formación de oferta y acciones de investigación e innovación.

Por lo que se refiere a las subvenciones para la formación profesional para el empleo, el trabajo se ha centrado en las ayudas dirigidas prioritariamente a desempleados y a ocupados concedidas en los ejercicios 2009 y 2010. Si bien el alcance previsto inicialmente era las subvenciones concedidas en 2010, se amplió al 2009, ya que en la fecha de inicio del trabajo (abril de 2012) solamente había finalizado la tramitación del 1% de los expedientes de 2010.

Se ha examinado una muestra de 78 expedientes por importe de 279.589.838 €, representativa del 37% del importe total concedido en los ejercicios 2009 y 2010, de los que 55 corresponden a alguno de los planes o programas de la Orden de 23 de octubre de 2009, 18 son ayudas del Plan Memta, cuatro son subvenciones nominativas y un expediente es una subvención excepcional.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Por otro lado, además del seguimiento de las conclusiones y recomendaciones (relativas a formación) del informe de fiscalización del SAE de 2004, se ha revisado la justificación y liquidación final de diez expedientes por importe de 17.729.016,57 €, que a la finalización del trabajo de campo del informe anterior no habían acabado su tramitación.

Los aspectos más relevantes detectados de **carácter general y relacionados con el control interno** son los siguientes:

* En los ejercicios 2009 y 2010 se tramitaron 1.804 y 1.944 expedientes de subvenciones para la formación para desempleados por 255,7 M€ y 360,2 M€ respectivamente; en las acciones dirigidas prioritariamente a ocupados se gestionaron 71 y 92 expedientes por importe de 55,9 M€ y 74,2 M€. Si bien estas ayudas se contabilizan en el Capítulo VII “Transferencias del capital” del programa presupuestario 3.2.D “Formación para el empleo”, de la revisión de la muestra de expedientes se desprende que, prácticamente, la totalidad de los gastos subvencionados son de naturaleza corriente (gastos de personal, medios y material didáctico, y gastos de funcionamiento).

* Si bien el nuevo subsistema de FPE, tras el RD 395/2007, integra en un único modelo la formación de todos los trabajadores, continúan existiendo dos aplicativos informáticos de gestión de las ayudas para FPE, una para desempleados (GEFOC) y otra para ocupados (FORCAN). Se han observado deficiencias de control interno en dichas aplicaciones que influyen en la fiabilidad, integridad y coherencia de la información procedente de las mismas.

Estas deficiencias junto a las incongruencias y discrepancias detectadas entre la base de datos facilitada al inicio de la auditoría y otra información aportada durante el desarrollo del trabajo de campo, han supuesto una limitación al alcance del trabajo.

* Con carácter general, no hay constancia en los expedientes de la inscripción o acreditación del beneficiario en el registro de centros y entidades de formación profesional para el empleo en Andalucía.

Por lo que se refiere al **procedimiento de concesión de las ayudas** se destaca:

* La Ley General de Subvenciones (LGS) contempla la concurrencia competitiva como norma general para la concesión de subvenciones y solo excepcionalmente procedimientos distintos a éste. Sin embargo, el 89% y el 36% de las ayudas de 2009 y 2010, respectivamente, se concedieron utilizando el procedimiento de concurrencia no competitiva.

* La exclusión del régimen de concurrencia competitiva para los agentes sociales y económicos más representativos de la CAA se fundamenta en razones de interés público y social. Las subvenciones concedidas se instrumentan a través de convenios de colaboración y se abonan por el importe total sin necesidad de justificación previa, mediante Acuerdos del Consejo de Gobierno, y en virtud de lo establecido en las correspondientes Leyes de Presupuestos.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Debe indicarse que los convenios suscritos con los agentes sociales y económicos en 2009 y 2010 para la formación a desempleados están recurridos; y que el SAE manifiesta no tener constancia de sentencia al respecto. Se desconoce por tanto la repercusión que pudiera tener la resolución de dicha contingencia jurídica en las subvenciones fiscalizadas. En este sentido, cabe señalar que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ha dictado dos sentencias, declaradas firmes por el Tribunal Supremo en 2012, que declaran nulos tanto los acuerdos de 2005 por los que se autorizaba la concesión de subvenciones en materia de formación profesional ocupacional a estos agentes, como el artículo 4.1.a) y b) de la Orden de 4 de agosto de 2008 de la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía que exigen que los solicitantes de determinadas subvenciones tengan el carácter de más representativos.

* En los casos en que se emplea la concurrencia competitiva, no se aplican los mismos criterios de valoración por los Servicios Centrales y las distintas Direcciones Provinciales para la baremación de las solicitudes.

Respecto a la **planificación de la oferta formativa, selección de alumnos y desarrollo de las actividades subvencionadas** se señala que:

* No existe una planificación única y coordinada para toda la Comunidad Autónoma de Andalucía de la oferta formativa dirigida a desempleados. Por lo que se refiere a ocupados, no consta que se realice programación.

* Tan solo el 11% de los cursos subvencionados en las convocatorias de 2009 y 2010 conducían a la obtención de certificados de profesionalidad.

* A pesar de la obligatoriedad de la inclusión en el Fichero Andaluz de Especialidades de todas las acciones formativas subvencionadas, las dirigidas prioritariamente a personas ocupadas no se encuadran en el mismo. La inclusión de dichas especialidades corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal.

Por otro lado, en tres de los expedientes de desempleados revisados, los cursos subvencionados no se ajustan, en denominación, duración, modalidad y módulos económicos, al Fichero Andaluz de Especialidades.

* En la mayoría de las subcontrataciones de la actividad formativa se concede la autorización por silencio administrativo. Ello puede ocasionar que el beneficiario subcontrate en supuestos no permitidos, así como la falta de comprobación por parte del órgano gestor de los requisitos previos establecidos en el artículo 29 de la LGS. De hecho, en el 85% de los expedientes con subcontrataciones no hay constancia del cumplimiento de dichas exigencias.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

* Si bien la norma prevé la posibilidad de modificaciones de la resolución de concesión para circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, en el 68% de los expedientes revisados se ha modificado la resolución inicial. Éstas afectan al contenido o forma de ejecución, al plazo de ejecución, y específicamente al plazo de justificación, prorrogándose hasta 15 y 5 meses respectivamente.

Además, normalmente, la solicitud de modificación no detalla las razones que la originan, ni se formula con carácter inmediato a la aparición de las circunstancias que la justifican.

* Por otra parte, en el 28% de los casos, las modificaciones de las acciones formativas subvencionadas no han sido aprobadas por el órgano competente (quién dictó la resolución de concesión), sino por la Comisión Mixta, cuyas funciones se limitan a la preparación, seguimiento y evaluación de las actuaciones derivadas de la resolución de concesión o del convenio.

Por lo que se refiere a la **justificación y liquidación** de las ayudas se destaca:

* El programa 3.2.D “Formación para el empleo” presentaba, al cierre de los ejercicios 2009 y 2010, 103 M€ y 330 M€ de libramientos pendientes de justificar fuera de plazo.

El elevado volumen de libramientos pendientes de justificar ha hecho necesaria la emisión de resoluciones de exoneración para eludir la imposibilidad legal de abonar subvenciones a beneficiarios que no hayan justificado ayudas anteriores. Estas resoluciones exceptuaron en 2009 y 2010 a 466 y 378 perceptores por importe de 70,24 M€ y 226,9 M€, respectivamente. Además de estas resoluciones globales de exoneración, se han emitido otras individuales para determinados perceptores.

El retraso en las comprobaciones por parte de los órganos gestores de la documentación justificativa, previa a la liquidación, contribuye al elevado volumen de libramientos pendientes de justificar. Se han detectado retrasos de hasta dos años; de hecho, solamente el 39% de los expedientes de la muestra con justificaciones presentadas por el beneficiario se encuentra revisado y liquidado.

* Se ha detectado falta de homogeneidad y uniformidad entre los distintos órganos gestores en numerosas cuestiones tales como: el contenido y archivo de los expedientes, los plazos exigidos para cumplimentar la ficha de los cursos, el procedimiento de selección de los alumnos, en los aspectos a comprobar y en los informes resultantes de las visitas de seguimiento, y en diversos aspectos relacionados con la justificación de las ayudas (tales como el cómputo del plazo de justificación, la forma de presentación, los criterios para considerar un gasto elegible, y los contenidos de las memorias de actuación y de los informes de auditor).

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

* La normativa establece que los beneficiarios de las ayudas deben presentar como justificación una memoria de actuación y una cuenta justificativa con aportación de informe de un auditor de cuentas. Se ha observado que la descripción de los gastos que figura en las certificaciones de la cuenta justificativa resulta genérica (equipos didácticos, otros costes, publicidad, material fungible, de oficina o didáctico, etc.), no detallándose la naturaleza real de los mismos que permita valorar su elegibilidad. Tampoco distingue si los conceptos incorporan el IVA.

* Si bien la norma no exige al beneficiario la aportación de facturas para justificar estas subvenciones, se han solicitado algunas de ellas con objeto de contrastarlas con la cuenta justificativa y comprobar su adecuada cumplimentación.

La mayoría de las facturas analizadas no identifican el expediente asociado a dicho gasto, no disponiendo de un sistema de validación y estampillado que permita el control de la concurrencia de las subvenciones de conformidad con el artículo 30 de la LGS, el artículo 73 del Reglamento General de Subvenciones y la propia orden reguladora. Por otro lado, hay facturas que no contienen un concepto suficientemente descriptivo y detallado, tal como exige el RD 1496/2003, de 28 de noviembre, por el que se regulan las obligaciones de facturación.

* Se han detectado facturas correspondientes a gastos no elegibles por importe total de 177.242,77 € y de periodos no elegibles por 5.826,4 €. Entre los conceptos no elegibles se encuentran los de asesoría jurídica, los de auditorías de las cuentas anuales, y facturas con estampillas de convocatorias anteriores.

* Se observan diferencias de contenido importantes entre los informes de auditor que acompañan a las cuentas justificativas. Por otro lado, prácticamente ninguno de ellos señala incidencias.

* Se han observado disparidades significativas en los costes derivados del informe de auditor en expedientes de cuantías similares (50.000 € frente a 240.654,69 €), así como en las retribuciones de docentes imputadas como subvencionables (23,01 €/hora frente a 190 €/hora).

* Para uno de los cursos revisados “iniciación de piloto comercial de helicóptero” del expediente 14/2009/J/333 se han concedido ayudas de 38,79 €/hora/alumno, a pesar de que la orden reguladora, en el mejor de los casos, contempla 19,5 €/hora/alumno. El importe total otorgado ha sido de 275.440,48 €, cuando debería haber sido como máximo de 138.450 €. Este perceptor ha recibido ayudas por 1.096.321,44 € para dicho curso en el periodo 2006-2009.

* En dos expedientes, a pesar de haberse producido el reintegro de cantidades, no se han exigido los correspondientes intereses de demora.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En cuanto a las visitas **de seguimiento de los cursos de formación**:

* El SAE no ha elaborado un plan que recoja las actuaciones de seguimiento a realizar en las acciones de formación subvencionadas, incumpléndose los artículos 41 del Decreto 335/2009 y 38 del RD 395/2007 de regulación de la FPE.

* En Sevilla y Málaga solamente se realizaron en 2010 visitas de seguimiento al 10% y 33% de los cursos para desempleados, respectivamente. Por otro lado, únicamente en el 19% de los expedientes revisados constan visitas de seguimiento en alguno de los cursos seleccionados.

Respecto a **la evaluación e impacto de la FPE** se señala:

* En los ejercicios fiscalizados, el SAE no disponía de un documento de planificación y de un plan de evaluación que permitiese valorar la calidad, eficacia, eficiencia e impacto de la FPE.

* De los expedientes revisados se observa que no se suelen cumplimentar los cuestionarios de evaluación de los cursos por parte de los alumnos y formadores, ni el SAE elabora los informes de inserción o de impacto previstos en la normativa tras la finalización de las acciones formativas.

En el informe se recoge un apartado específico relativo a las **subvenciones nominativas y excepcionales** objeto de revisión. Las principales conclusiones se ofrecen a continuación.

* Los presupuestos anuales de la Comunidad Autónoma de Andalucía contemplan créditos nominativos a los agentes sociales más representativos (UGT-A y CCOO-A) destinados a infraestructuras para la formación. En el ejercicio 2009 se concedieron 1.350.000 € y 2.676.927,16 € respectivamente. Ambas resoluciones de concesión, en lo relativo a la justificación, hacen referencia a la Orden de 23 de octubre de 2009, si bien ésta no prevé este tipo de objeto como subvencionable.

* Por lo que se refiere a los expedientes de la muestra de subvenciones nominativas a la Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo (FAFFE) por 24.577.231,59 € en 2009 y 24.321.223,95 € en 2010, cabe señalar que no consta justificación alguna, a pesar de haber finalizado el plazo límite para ello. Además, parte de los cursos subvencionados no se han iniciado o están pendientes de finalizar.

* En cuanto a la subvención excepcional concedida a la FAFPE por 8.962.792 € para llevar a cabo la IV fase del plan formativo de los ex-trabajadores de DELPHI, se han observado las siguientes incidencias:

- No se justifica su carácter excepcional, al existir bases reguladoras para la misma finalidad.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- Se han detectado incongruencias en las fechas de los distintos ítems del procedimiento.
- Se ha autorizado que la actividad subvencionada se ejecutara parcialmente por la Fundación Universidad Empresa de Cádiz (FUECA), incumplándose los requisitos del art.29.3 de la LGS.
- Se han ejecutado 308.977,91 € menos de lo concedido, cantidad que debería ser reintegrada.
- No constan la memoria de actividades, el desglose de los gastos por acreedor e importe, el listado de alumnos participantes, ni el informe del auditor, a pesar de la finalización del plazo de presentación de la justificación,
- La resolución de concesión contempla unas becas por asistencia y gastos de transporte, que no son acordes a lo establecido en las órdenes reguladoras de la FPE.

El número e importancia de las incidencias detectadas en este expediente impiden pronunciarse sobre la elegibilidad de los gastos, la adecuación de los justificantes, el desarrollo efectivo de todas las acciones subvencionadas, y la razonabilidad de las becas por asistencia y gastos financieros.

Podrían derivarse responsabilidades administrativas y contables de los hechos descritos relativos a:

- los cursos para desempleados subvencionados no incluidos en el fichero,
- la aprobación de modificaciones de las resoluciones de concesión por un órgano no competente,
- la concesión de ayudas por encima del importe máximo permitido,
- la imputación como subvencionables de gastos no elegibles,
- la no exigencia de intereses de demora en casos de reintegro;
- la ausencia de justificación en las subvenciones nominativas a la FAFPE; y,
- la declaración de excepcionalidad, el incumplimiento de los requisitos de la LGS para la subcontratación, y la falta de justificación de la subvención excepcional a la FAFPE.

Por último, en el informe se recoge un apartado relativo al **seguimiento de las recomendaciones** del informe de determinadas áreas del SAE del ejercicio 2004. Con carácter general, no se han implantado las recomendaciones propuestas por la Cámara de Cuentas, ni se han subsanado las deficiencias detectadas en el informe anterior.

Así pues, todas las ayudas analizadas siguen contabilizándose en el capítulo VII "Transferencias de Capital" del presupuesto de gastos del SAE; continúa existiendo disparidad de criterios entre las distintas provincias, debilidades en el archivo de los expedientes y de control interno; y se siguen detectando deficiencias similares en los expedientes de ayudas concedidas en 2009 y 2010.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Adicionalmente, de la revisión de diez expedientes por importe de 17.729.016,57 €, que no habían finalizado su tramitación a la terminación de los trabajos de campo del informe anterior, se desprenden las siguientes deficiencias: retrasos de hasta dos años en la revisión de la justificación, gastos no elegibles, ausencia de parte de la documentación justificativa y no constancia de los informes de inserción laboral.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.