



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS
SUBVENCIONES A EMPRESAS, ASOCIACIONES
EMPRESARIALES, SINDICATOS U OTRAS
ENTIDADES PARA FINANCIAR LA
IMPARTICIÓN DE ACCIONES FORMATIVAS
PARA EL EMPLEO EN EL MARCO DE LAS
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
CONCEDIDAS POR LA COMUNIDAD DE
MADRID, EN LOS EJERCICIOS 2010 A 2013**

**Aprobado por Acuerdo del Consejo de
la Cámara de Cuentas de 27 de abril de 2017**



SIGLAS Y ABREVIATURAS

CC	Compromiso de Contratación
CCOO	Comisiones Obreras
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPYME	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CIG	Confederación Intersindical Galega
CP	Certificado de Profesionalidad
FTFE	Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo
LGS	La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones
OR	Obligaciones Reconocidas
PPA	Prácticas Profesionales Asociadas
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SFOC	Subvenciones de Formación Continua
SRE	Servicio Regional de Empleo
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre
UGT	Unión General de Trabajadores



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	1
I.1. PRESENTACIÓN.....	1
I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	1
I.3. LIMITACIONES	2
I.4. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES.....	2
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	3
II.1. ANÁLISIS GENERAL DE LAS SUBVENCIONES PARA FORMACIÓN	3
II.2. GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES	6
II.2.1. Formación continua (ocupados).....	7
II.2.2. Formación ocupacional (desempleados).....	31
II.3. CONTROLES IMPLANTADOS EN LA GESTIÓN DE LOS CURSOS.....	44
II.4. REFLEJO DE LAS OPERACIONES EN LOS ESTADOS FINANCIEROS.....	49
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	53
III.1. CONCLUSIONES.....	53
III.1.1. Sobre el análisis general de las subvenciones para la formación	53
III.1.2. Sobre la gestión de las subvenciones	53
III.1.3. Sobre el control en la gestión de los cursos	60
III.1.4. Sobre el registro contable y presupuestario de las operaciones.....	62
III.2. RECOMENDACIONES	62



I. INTRODUCCIÓN

I.1. PRESENTACIÓN

El artículo 44 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, conforme a la redacción introducida por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, dispone que el control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 136 y 153.d) de la Constitución.

La Cámara de Cuentas incluyó la presente fiscalización en su Programa de Fiscalización a solicitud de la Asamblea de Madrid, en virtud de la iniciativa fiscalizadora que confiere a esta última el artículo 10.1 de la Ley 11/99, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid. Este informe incorpora los resultados de la fiscalización de las subvenciones a empresas, asociaciones empresariales, sindicatos u otras entidades para financiar la impartición de acciones formativas para el empleo en el marco de las políticas activas de empleo concedidas por la Comunidad de Madrid, en los ejercicios 2010 a 2013.

I.2. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Los objetivos generales de esta fiscalización, que vienen recogidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Consejo de la Cámara de Cuentas en sesión de 5 de abril de 2016, han sido los siguientes:

1. Analizar los sistemas de gestión y control interno implantados por la Comunidad para realizar un seguimiento adecuado de las subvenciones concedidas a empresas, asociaciones empresariales, sindicatos u otras entidades, verificando la exigencia de reintegros en los casos de no aplicación de los fondos a los fines previstos.
2. Verificar que el procedimiento administrativo y de gestión establecido por la Comunidad de Madrid, fundamentalmente en las fases de análisis de la justificación y pago, se adecúa a la normativa general aplicable.
3. Comprobar si la gestión económica y financiera de dichas subvenciones se ha reflejado adecuadamente en los estados financieros de la Administración de la Comunidad, (o del Servicio Regional de Empleo, en su caso) de acuerdo con los principios y criterios contables que le son aplicables.

El alcance temporal se circunscribe a las subvenciones concedidas en los ejercicios 2010 a 2013. En este sentido, se han analizado todas las fases de tramitación de las subvenciones concedidas en dichos ejercicios, cuya justificación y pago se han



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

demorado varios ejercicios, por lo que las pruebas realizadas han afectado a varios ejercicios.

I.3. LIMITACIONES

En el transcurso de la fiscalización se han aplicado los procedimientos necesarios para la consecución de los objetivos marcados en las Directrices técnicas, habiéndose encontrado las siguientes limitaciones que no han permitido la realización de algunas de las pruebas programadas:

- En el momento de realización del trabajo de campo, se encontraban pendientes de revisar por parte de la Consejería una gran parte de los expedientes de cursos de formación continua, fundamentalmente de los ejercicios 2011 a 2013, por lo que no se ha podido valorar si dicha revisión ha sido adecuada.
- En el ejercicio 2012 se produce el cambio de la herramienta informática utilizada para la gestión de las ayudas a los cursos de formación continua, pasando del aplicativo de la FTFE a un aplicativo propio, con importantes carencias en su primer año de implantación, por lo que la información ofrecida no ha sido completa.
- Existen algunas divergencias entre la información presentada por la FTFE, la Subdirección de Seguimiento y el área de formación continua.
- No se han aportado datos globales sobre los resultados obtenidos por la Subdirección de Seguimiento tras las revisiones efectuadas, lo que ha impedido ofrecer datos fiables a nivel global, utilizando únicamente la información contenida en los expedientes.
- Tampoco los datos relativos a los alumnos de la formación ocupacional se encuentran recogidos en una base de datos, utilizando únicamente los datos que figuran en los expedientes.

I.4. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

Los resultados provisionales obtenidos de la fiscalización de las subvenciones a empresas, asociaciones empresariales, sindicatos u otras entidades para financiar la impartición de acciones formativas para empleo en el marco de las políticas activas de empleo concedidas por la Comunidad de Madrid, en los ejercicios 2010 a 2013, se trasladaron, con fecha 11 de noviembre de 2016, a la Consejera de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid para que, según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 11/99, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, los interesados pudieran realizar las alegaciones y aportar los documentos que entiendan pertinentes en relación con la fiscalización realizada. Asimismo, el



anteproyecto fue enviado a los Consejeros responsables de la cartera de empleo en los ejercicios 2010 a 2013.

Todas las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto cuando así se ha estimado conveniente. En otras ocasiones el texto inicial no se ha alterado, por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ella vertidos, o no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que la Cámara de Cuentas haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en este Informe.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ANÁLISIS GENERAL DE LAS SUBVENCIONES PARA FORMACIÓN

El subsistema de formación profesional para el empleo está integrado por el conjunto de instrumentos y acciones que tienen por objeto impulsar y extender entre las empresas y los trabajadores ocupados y desempleados una formación que responda a sus necesidades y contribuya al desarrollo de una economía basada en el conocimiento.

Este sistema está regulado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Esta norma es de carácter general y responde a las reservas competenciales a favor del Estado contenidas en el artículo 149.1.7ª y 17ª de la Constitución Española.

Dicho subsistema está integrado por las siguientes iniciativas de formación:

- 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, que está integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación, permitiendo al trabajador compatibilizar la formación con la práctica profesional en el puesto de trabajo.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

- d) Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, que son aquellas que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional para el empleo.

El objeto de este informe se centra en las acciones formativas instrumentadas a través de subvenciones a empresas, asociaciones empresariales y sindicales y otras entidades. Quedan fuera del ámbito de este informe, por tanto, la formación de demanda y la de alternancia con el empleo (por no tener propiamente de subvención a empresas, sino que se articulan mediante bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social), así como las acciones de apoyo y acompañamiento (ya que no son estrictamente acciones formativas, sino que incluyen una serie de acciones de investigación, innovación, información y orientación profesional que complementan a las anteriores).

Por tanto, en el informe se recoge únicamente la formación de oferta, es decir, los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados y desempleados.

La Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, desarrolla el RD 395/2007, en materia de formación de oferta y establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.

Para los ejercicios 2010 a 2013 fueron aprobadas cuatro órdenes que recogen las convocatorias de subvenciones para la formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (una para cada ejercicio), así como seis destinadas a trabajadores desempleados, ya que se aprueban convocatorias diferentes si van dirigidas a la obtención de un certificado de profesionalidad o si incluyen compromisos de contratación. De forma esquemática, los importes concedidos en cada una de estas convocatorias se recogen en el siguiente cuadro:



**Cuadro II.1. Subvenciones concedidas cursos de formación.
Ejercicios 2010 a 2013 (en euros)**

EJERCICIO	DESTINATARIO (uno por convocatoria)	IMPORTE CONCEDIDO
2010	OCUPADOS	52.479.765
2010	DESEMPLEADOS	92.028.785
2010	DESEMPLEADOS con compromiso de contratación (CC)	3.751.461
Total 2010		148.260.010
2011	OCUPADOS	49.638.246
2011	DESEMPLEADOS	83.817.956
2011	DESEMPLEADOS con compromiso de contratación (CC)	3.770.080
Total 2011		137.227.082
2012	OCUPADOS	17.516.293
2012	DESEMPLEADOS con compromiso de contratación (CC)	2.290.530
Total 2012		19.806.823
2013	OCUPADOS	16.681.317
2013	DESEMPLEADOS. Certificado de profesionalidad (CP)	38.474.226
2013	DESEMPLEADOS. Formación y prácticas profesionales asociadas (PPA)	4.937.888
2013	DESEMPLEADOS con compromiso de contratación (CC)	6.391.439
Total 2013		66.484.870

En el cuadro siguiente se recoge la oferta formativa en la que se concretan las convocatorias anteriores:



Cuadro II.2. Oferta formativa. Ejercicios 2010 a 2013

EJERCICIO	DESTINATARIO	GRUPOS	ALUMNOS
2010	OCUPADOS	6.625	120.268
2010	DESEMPLEADOS	3.150	47.284
Total 2010		9.775	167.552
2011	OCUPADOS	7.267	160.824
2011	DESEMPLEADOS	2.877	43.171
Total 2011		10.144	203.995
2012	OCUPADOS	2.190	34.565
2012	DESEMPLEADOS	2.552	41.489
Total 2012		4.742	76.054
2013	OCUPADOS	2.073	36.074
2013	DESEMPLEADOS	4.303	64.545
Total 2013		6.376	100.619

En los apartados siguientes se recoge el resultado del análisis realizado de las subvenciones otorgadas para cursos de formación para el empleo derivadas de las convocatorias referidas, tanto en lo relativo a la gestión de la subvención en sus distintas fases, desde la convocatoria a su justificación y liquidación, como a los controles implantados para verificar la adecuada gestión de los cursos.

Por último, se recoge en un apartado diferenciado el análisis del reflejo presupuestario de las operaciones objeto de fiscalización.

II.2. GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES

Tal y como ha quedado definido el ámbito objetivo de esta fiscalización en el apartado anterior, las subvenciones analizadas en este informe se refieren a la formación de oferta para ocupados y desempleados.

Ambas comparten los fines generales de la formación profesional para el empleo, recogidos en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que son los siguientes:

- a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal.
- b) 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.
- c) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.



- d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- e) 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.

Su análisis se recoge de forma diferenciada en los dos siguientes apartados.

II.2.1. Formación continua (ocupados)

La formación profesional para el empleo dirigida preferentemente a trabajadores ocupados (pueden participar hasta en un 40% de las plazas trabajadores desempleados) permite que las empresas puedan ser más competitivas, mediante la cualificación de sus recursos humanos, y facilita a los trabajadores el desarrollo de su carrera profesional y su mantenimiento en el empleo.

Durante el período fiscalizado se han aprobado en la Comunidad de Madrid cuatro convocatorias de subvenciones para cursos dirigidos preferentemente a trabajadores ocupados (una para cada ejercicio). El detalle de dichas convocatorias con sus resoluciones de concesión se recoge en el siguiente cuadro:



**Cuadro II.3. Formación continua. Convocatorias subvenciones cursos ocupados.
Ejercicios 2010 a 2013**

EJERCICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
2010	ORDEN 3024/2010, de 3 de septiembre, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2010 (Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración)	Resolución Directora General del Servicio Regional de Empleo 29/12/2010
2011	ORDEN 3727/2011, de 21 de septiembre, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2011 (Consejería de Educación y empleo)	Orden 7837/2011 de 30 de diciembre de la Consejera de Educación y Empleo
2012	ORDEN 24/2012, de 12 de noviembre, de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se dictan disposiciones generales para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se convocan subvenciones para el año 2012.	Orden 2737/2012 de 31 de diciembre de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura
2013	ORDEN 10450/2013, de 28 de noviembre, de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se convocan para el año 2013 subvenciones para la financiación de planes de formación, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.	Orden 13603/2013 de 31 de diciembre de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura

La formación se imparte mediante convenios programa con entidades empresariales y sindicales representativas en la Comunidad de Madrid, entidades de economía social y asociaciones de trabajadores autónomos.

En los ejercicios considerados en la presente fiscalización, se han suscrito convenios de ámbito regional para la ejecución de planes de formación intersectoriales generales, intersectoriales que incorporan a trabajadores y socios de la economía social, planes de formación dirigidos a trabajadores autónomos (que pueden ser sectoriales e intersectoriales), y planes de formación sectoriales. En los ejercicios 2012 y 2013 se aprobaron también planes de formación para la obtención de certificados de profesionalidad.

Además, las distintas acciones formativas incluidas en los preceptivos planes de formación aprobados se pueden impartir de forma presencial, a distancia convencional, mediante teleformación o mixta.

En el cuadro siguiente se recogen los importes concedidos para la ejecución de los planes de formación mediante convenios en los cuatro ejercicios objeto de fiscalización, así como el número total de planes aprobados:



**Cuadro II.4. Formación continua. Planes de formación aprobados.
Ejercicios 2010 a 2013**

	2010		2011		2012		2013	
	Importe concedido (euros)	Nº de planes						
Intersectoriales generales	38.120.039	44	35.023.829	51	8.789.358	30	7.196.343	35
Intersectoriales economía social	525.921	4	496.600	4	524.261	4	345.275	3
Autónomos	1.576.995	49	2.410.419	72	1.751.164	50	1.510.805	30
Sectoriales	12.256.810	192	11.707.398	136	3.468.475	91	2.942.894	79
Certificados de Profesionalidad	--	--	--	--	2.983.035	30	4.686.000	38
TOTAL	52.479.765	289	49.638.246	263	17.516.293	205	16.681.317	185

Tal y como se puede observar en el cuadro anterior, en el ejercicio 2012 se produce una importante disminución tanto del número de planes aprobados (salvo en los intersectoriales de economía social que se mantienen en cuatro, y en los de certificados de profesionalidad, que aparecen por primera vez en este ejercicio), como en el volumen de recursos destinados a la ejecución de los mismos. Esta disminución del importe concedido es especialmente relevante en los planes de formación intersectoriales generales (variación del 75% con respecto al ejercicio 2011), así como en los planes sectoriales (disminución del 70% en el ejercicio).

Los importes concedidos en el ejercicio 2013 no presentan variaciones significativas en relación al ejercicio precedente (disminución del 5%). Esta disminución alcanza el 10% si la comparación se realiza del número de planes de formación aprobados.

En general en todas las convocatorias el importe destinado a financiar los planes de formación intersectoriales de carácter general representa el volumen más significativo, si bien su importancia relativa con respecto al total concedido pasa de un 73% en el ejercicio 2010 a un 37% en el ejercicio 2013.

El 17 de diciembre de 2008 se firmó un Convenio de colaboración entre la Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), por el que se acordó el apoyo técnico de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (FTFE) en la gestión de las solicitudes de ayudas derivadas de convocatorias de la Comunidad de Madrid para la concesión de subvenciones destinadas a la realización de formación continua que se iban a ejecutar en el ámbito de esta Comunidad.

El Patronato de la FTFE está constituido por la Administración pública y por las asociaciones empresariales y sindicales más representativas. Actualmente se denomina Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, con forma jurídica de fundación sin ánimo de lucro, del sector público, e integrada por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, los sindicatos CCOO, UGT y CIG y la Administración General del Estado representada por el SEPE.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

El apoyo de la FTFE se llevó a cabo tanto en la parte de la convocatoria y concesión de las subvenciones, como en la de justificación, fundamentalmente mediante la puesta a disposición de una aplicación informática que sirvió de herramienta fundamental en la gestión de estas subvenciones. Este convenio estuvo vigente para las convocatorias de los ejercicios 2010 y 2011, y no para las de 2012 y 2013.

Para las convocatoria de los ejercicios 2012 y siguientes el Convenio con la FTFE dejó de funcionar y la Comunidad de Madrid empezó a utilizar un aplicativo informático propio denominado SFOC (Subvenciones de Formación Continua). Sin embargo, este cambio generó importantes problemas en el seno de la Dirección General de Formación, ya que el aplicativo no estaba totalmente desarrollado en el momento de su implantación. Los datos del ejercicio 2012 que se fueron incorporando no estaban completos, compartiendo en este ejercicio la información entre la aplicación informática y la documentación física que se incorporaba a los expedientes. Además de no ser completa la información que recoge SFOC sobre el ejercicio 2012, muchas de las fechas que figuran en él no son correctas, ya que muchos documentos se introdujeron con posterioridad a su recepción, fecha que recoge el sistema.

La información que ofrece el sistema en el ejercicio 2013 es considerablemente mejor a la del ejercicio 2012, aunque sigue sin recoger todos los datos que incluía anteriormente el aplicativo de la FTFE. A través de este sistema, las empresas van incluyendo directamente los documentos solicitados de forma telemática, con el objetivo de prescindir finalmente de la documentación soportada en papel.

La falta de determinados datos en SFOC en los ejercicios 2012 (fundamentalmente) y 2013, así como las discrepancias de fechas entre lo recogido en la aplicación y lo que se desprende directamente de los expedientes analizados, ha supuesto una limitación al alcance de esta fiscalización, en la que se han utilizado datos, como se explica en cada caso, muchas veces no homogéneos del todo entre los ejercicios considerados.

II.2.1.1. Procedimiento de concesión y entidades beneficiarias

Las órdenes de cada convocatoria, que actúan como bases reguladoras de la subvención, deben completar y clarificar adecuadamente el régimen de cada una de ellas, respetando en todo caso el cumplimiento de los principios inspiradores previstos en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS): publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación. Además, deben respetarse los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante, y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, principios generales de la actividad de la Administración.

Las cuatro órdenes de los distintos ejercicios presentan una estructura y contenido similar, aunque con algunas variaciones.

Los plazos que fijan las convocatorias para la presentación de las solicitudes se consideran suficientes en todos los casos para garantizar la publicidad de las mismas, salvo en la del ejercicio 2013, en la que se fija un plazo de cuatro días hábiles (frente a los 20 ó 15 de convocatorias anteriores), al tramitarse por urgencia, invocándose razones de interés público. Esta reducción del plazo pudo afectar a los principios de publicidad y concurrencia.



Las órdenes establecen que los beneficiarios de las subvenciones sean organizaciones empresariales y sindicales o asociaciones, confederaciones, federaciones de cooperativas o entidades creadas al amparo de la negociación colectiva sectorial, dependiendo del tipo de plan formativo de que se trate. Los solicitantes de la subvención no son, por tanto, empresas dedicadas a la formación, sino entidades vinculadas al mercado laboral, que después contratarán con los formadores que imparten los cursos. En las convocatorias de los años 2012 y 2013 se establece que para planes de formación específicos puedan ser beneficiarios las personas físicas o jurídicas titulares de los centros de formación acreditados en el Registro Estatal y radicados en la Comunidad de Madrid.

Las convocatorias de los ejercicios 2010, 2011 y 2012, al referirse a los sujetos que pueden solicitar las subvenciones, hacen hincapié en la representatividad que tienen los sujetos solicitantes y el carácter sectorial o intersectorial de las mismas. En estas convocatorias se exige información sobre la experiencia en el desarrollo de planes de formación en los tres últimos años y la relación de personas de que dispone la entidad solicitante para funciones de coordinación y programación. Sin embargo, estos documentos, que deberían servir de filtro para garantizar la capacidad y solvencia técnica del beneficiario para llevar a cabo la prestación que se solicita, no son objeto de valoración hasta la adjudicación. El hecho de no exigir una capacidad técnica y económica mínima adecuada al solicitante antes de convertirse en beneficiario, supone un riesgo para la Administración, que puede encontrarse con beneficiarios que no puedan llevar a cabo la prestación con la calidad adecuada, a los que ya se ha destinado unos fondos que tendrían que reintegrar, en contra del principio de eficacia de los recursos públicos.

Una vez admitida la solicitud, las órdenes establecen los criterios de valoración para la selección del beneficiario. Algunos de ellos no se consideran adecuados o suficientemente definidos, tal y como se señala a continuación:

- Adecuación de la oferta a las necesidades del sector: En las convocatorias de los ejercicios 2010 y 2011 los solicitantes no conocen estas necesidades con carácter previo. Deberían recogerse en la orden para que todos los solicitantes pudieran mejorar su oferta. En las convocatorias de 2012 y 2013 se corrige esta situación, incorporando como anexos a las convocatorias los correspondientes planes de referencia, que fijan dichas necesidades.
- Acciones formativas que integran el plan, definiendo objetivos, contenidos, mecanismos de seguimiento, identificación de perfiles, adecuación de criterios de selección de participantes, y adecuación de instalaciones y medios: esta valoración es ampliamente subjetiva, al no definirse en la convocatoria con carácter previo cómo se aplicaría la baremación para calificar adecuado o no cada hito a verificar.
- Capacidad acreditada por la entidad solicitante para desarrollar el plan de formación presentado: tal y como se ha comentado anteriormente esta capacidad tendría que ser un requisito indispensable para la admisión como



solicitante, y no un criterio más de valoración de la oferta presentada. Igual que en el anterior, este requisito no se verifica en caso de subcontratación.

- Grado de ejecución del último plan liquidado del solicitante: este criterio es totalmente cuestionable, pues el hecho de haber ejecutado un plan anteriormente no aporta ningún motivo objetivo para ser adjudicatario, y supone una discriminación para los nuevos solicitantes. Además, en el momento de la valoración puede que no se haya ejecutado aún todo el plan de formación ya que el plazo es de casi un año respecto a la anterior convocatoria.

Tal y como muestra el cuadro siguiente, dentro de los planes intersectoriales, los mayores beneficiarios en los ejercicios fiscalizados son siempre la Confederación Empresarial de Madrid-CEOE (CEIM), la Unión General de Trabajadores de Madrid (UGT) y la Unión Sindical de Madrid Región de Comisiones Obreras (CCOO), repartiéndose entre el resto de entidades únicamente el 27%, 35%, 32% y 32% del importe total concedido, respectivamente, en los ejercicios 2010 a 2013.

Cuadro II.5. Formación continua. Entidades beneficiarias de los planes intersectoriales generales. Ejercicios 2010 a 2013

	2010		2011		2012		2013	
	Importe concedido (euros)	Nº de planes						
CEIM	12.009.723	1	11.558.891	1	4.199.975	1	2.941.170	1
UGT Madrid	8.421.777	1	6.211.816	1	1.070.766	1	997.970	1
CCOO Madrid	7.255.695	1	4.892.378	1	729.005	1	962.768	1
Resto entidades	10.432.844	41	12.360.744	48	2.789.613	27	2.294.435	32
TOTAL	38.120.039	44	35.023.829	51	8.789.359	30	7.196.343	35

A los planes intersectoriales generales, le siguen en importancia los planes sectoriales. En los ejercicios fiscalizados, las entidades beneficiarias de las subvenciones destinadas a financiar estos planes se concentran en los dos grupos siguientes:

Cuadro II.6. Formación continua. Entidades beneficiarias de los planes sectoriales. Ejercicios 2010 a 2013

	2010		2011		2012		2013	
	Importe concedido (euros)	Nº de planes						
Organizaciones sindicales	3.929.314	56	3.835.562	49	989.395	42	1.167.613	30
Org.empresariales o profesionales	8.327.496	136	7.871.836	87	2.479.080	49	1.775.281	49
TOTAL	12.256.810	192	11.707.398	136	3.468.475	91	2.942.894	79



La gran concentración de las entidades beneficiarias en los ejercicios 2010 y 2011 (fundamentalmente en los planes intersectoriales), es consecuencia esencialmente de la limitación de las entidades facultadas para ser consideradas solicitantes de las subvenciones. Este hecho resulta contrario al principio de concurrencia recogido en el artículo 8.3 de la LGS, y es especialmente criticable cuando, tal y como ocurre en numerosas ocasiones, finalmente los planes son desarrollados por otras entidades subcontratadas por las beneficiarias. A partir de la convocatoria de 2012, la Comunidad de Madrid, a semejanza del Estado, ha incluido los centros de formación como beneficiarios, a través de una línea específica para ellos, que es la de acciones vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad, reduciéndose así la concentración de beneficiarios existente en ejercicios anteriores.

II.2.1.2. Ejecución de la formación

De acuerdo con las convocatorias de las subvenciones de los ejercicios fiscalizados, una vez dictada la oportuna Resolución, y comprobado que la entidad beneficiaria se encuentra al corriente de las obligaciones tributarias, de la Seguridad social y tributarias de la Comunidad de Madrid, se procede al **pago** de un anticipo por importe del 50% de la subvención concedida.

El pago del 50% restante se realiza a petición de la entidad beneficiaria, previa certificación del representante legal de haberse impartido, al menos, el 50% del plan de formación, sin que se realice por parte de la Consejería ningún tipo de comprobación sobre la realidad de los datos aportados por el beneficiario.

Además, (al contrario de lo que ocurre en formación para desempleados) no se exige, en los ejercicios fiscalizados, ningún tipo de garantías en ninguna de las dos fases de pago anticipado de la subvención. La regulación contenida en las órdenes de convocatoria de los cuatro ejercicios analizados es más benévola que la Orden TAS 718/2008, que establece que podrá preverse el pago anticipado... "con las garantías que se establezcan por la Administración competente". También la LGS prevé el pago anticipado como una excepción, regulando el establecimiento de garantías de manera complementaria a esta forma de proceder. Si bien no determina expresamente la obligación de exigir las garantías, sí está en el espíritu de la ley, y el Reglamento de la LGS (Real Decreto 887/2006, de 21 de julio) dedica una sección completa a la regulación de las garantías, y, en concreto, a las exigidas en pagos anticipados y abonos a cuenta.

El pago total previo a la justificación de la subvención y la falta de exigencias de garantías, aunque se amparan en la normativa aplicable, hacen que se hayan producido numerosos expedientes de reintegro que, además de provocar la ociosidad de recursos públicos, que están a disposición de los beneficiarios con un coste mínimo para ellos, pueden generar importantes riesgos de no recuperar los importes pagados en exceso, al declararse las empresas insolventes.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

En el cuadro siguiente se recoge el porcentaje de incobrables de los reintegros requeridos para los expedientes de las convocatorias analizadas, a fecha de 30 de abril de 2016. Hay que tener en cuenta que en el ejercicio 2013 los reintegros exigidos suponen un importe muy pequeño, ya que la mayor parte de los planes están pendientes de revisar.

Cuadro II.7. Formación continua. Reintegros exigidos, cobrados, pendientes de cobro e incobrables por insolvencia. Ejercicios 2010 a 2013 (en euros)

EJERCICIO	Reintegros exigidos (incluidos intereses y rdtos. Fin.)	Cobrados		Incobrables		Pendientes de cobro voluntaria		Pendientes de cobro ejecutiva	
		Importe	% sobre exigidos	Importe	% sobre exigidos	Importe	% sobre exigidos	Importe	% sobre exigidos
2010	2.357.219	819.038	34,7	148.169	6,3	441.902	18,7	948.110	40,2
2011	2.669.606	256.976	9,6	178.497	6,7	18.542	0,7	2.215.591	83,0
2012	2.823.479	295.281	10,5	-	--	1.478.931	52,4	1.049.267	37,2
2013	49.878	217	0,4	-	--	--	--	49.661	99,6
TOTAL	7.900.182	1.371.512	17,4	326.666	4,1	1.939.375	24,5	4.262.629	54,0

Tal y como recoge el cuadro anterior, sólo el 17,4% de los reintegros exigidos están cobrados, y un 4,1% ha resultado incobrable. Todavía está pendiente de cobro el 78,5% de los reintegros exigidos (el 58,7% del ejercicio 2010 a 30 de abril de 2016). El 54% de los reintegros exigidos se encuentran pendientes de cobro en vía ejecutiva.

La ejecución de los planes de formación se lleva a cabo mediante convenios suscritos entre las organizaciones o entidades beneficiarias y la Administración competente en cada ejercicio (Servicio Regional de Empleo en el ejercicio 2010, Consejería de Educación y Empleo en el ejercicio 2011, y Consejería de Empleo, Turismo y Cultura en los ejercicios 2012 y 2013).

Tanto la LGS como la Orden TAS 718/2008 recogen la posibilidad de **subcontratación** de la actividad formativa por parte del beneficiario, siempre que lo recojan las bases reguladoras. Las órdenes de las convocatorias recogen expresamente esta posibilidad estableciendo la limitación de que no supongan un aumento del coste de la actividad y de que aporten un valor añadido al contenido de la subcontratación, extremo este último de difícil cuantificación y verificación, por lo que supone un límite inespecífico.

La ejecución de los planes formativos puede hacerse, por tanto, por una empresa diferente a la beneficiaria, distinguiendo las órdenes si se trata de entidades asociadas o agrupadas, o subcontratadas distintas a las anteriores.

En el caso de que se concierte con entidades vinculadas la ejecución total o parcial del plan, se puede hacer siempre y cuando se realice la contratación de acuerdo con las condiciones normales del mercado y se obtenga previa autorización del órgano concedente en el plazo de 15 días, considerándose otorgada la autorización en el supuesto de no contestar. El hecho de que no se acredite el extremo de la



contratación de acuerdo con las condiciones de mercado (no aparece dicha acreditación en los expedientes) y sólo sea necesario la solicitud y posterior autorización, transforma la adjudicación en adjudicación directa en favor de empresas diferentes a las beneficiarias.

En el supuesto de que la contratación se produzca con otras entidades no vinculadas, la norma establece como requisitos que se formalice por escrito y se autorice por el órgano competente en el plazo de 15 días (también aquí el silencio es positivo) cuando la cantidad concertada con terceros exceda del 20% del importe de la subvención y sea superior a 60.000 euros. A partir de estos límites, además, se requiere la solicitud previa de tres presupuestos, límites muy superiores a los que exige el TRLCSP a la Administración para la contratación de servicios y suministros (18.000 euros a partir de diciembre de 2011, y 12.000 euros en el ejercicio 2010).

En el cuadro siguiente se recogen las subcontrataciones que figuran como autorizadas en las bases de datos de la FTFE para los ejercicios 2010 y 2011 y en el SFOC para los ejercicios 2012 y 2013. Hay que tener en cuenta, no obstante, que estas subcontrataciones son sólo aquellas en las que el beneficiario ha solicitado autorización por exceder de los límites previstos en la normativa. Al margen de éstas, en los expedientes analizados (como se expone más adelante) se han detectado subcontrataciones sin la debida autorización, así como subcontrataciones en las que dicha autorización no era preceptiva y, por tanto, no aparecen en las citadas bases. El registro y control de estos supuestos aumentaría considerablemente los importes subcontratados que se recogen en el cuadro siguiente.

**Cuadro II.8. Formación continua. Subcontrataciones autorizadas.
Ejercicios 2010 a 2013 (en euros)**

EJERCICIO	Subvención concedida	Subcontrataciones autorizadas	
		Importe	% sobre el total concedido
2010	52.479.765	23.720.711	45,2
2011	49.638.246	24.018.175	48,4
2012	17.516.293	6.876.396	39,3
2013	16.681.317	5.242.466	31,4
TOTAL	136.315.621	59.857.748	43,9

Según el cuadro anterior, al menos el 43,9% de los importes concedidos se han ejecutado por entidades diferentes a las beneficiarias. A este porcentaje, en el que no está incluida la contratación de personal docente, que no se considera subcontratación, habría que sumarle los supuestos antes referidos. La excesiva subcontratación está provocando que las entidades beneficiarias se conviertan en meros intermediarios necesarios para lograr la subvención pública que posteriormente ejecuta otra entidad, ya que los planes formativos finalmente se realizan por



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

entidades asociadas, agrupadas o subcontratadas, diferentes a las que resultaron adjudicatarias en la concesión. Esta situación lleva consigo lo siguiente:

- se incumple el principio de eficiencia en la utilización de recursos públicos que recoge la LGS, ya que los costes podrían reducirse sin la intervención de los intermediarios,
- transforma la adjudicación en directa en favor de la entidad que finalmente ejecuta el plan formativo, ya que la contratación no se realiza de acuerdo con las condiciones normales del mercado,
- no se realiza con las adecuadas garantías, ya que la capacidad acreditada para desarrollar el plan formativo sólo se verifica para las entidades solicitantes de la subvención, y no para las asociadas, agrupadas o subcontratadas,
- por último, tal y como se indica posteriormente en la liquidación de las subvenciones, las exigencias de justificación de los costes son mucho menores cuando se produce la subcontratación.

La subcontratación total de la actividad subvencionada determina una deficiente justificación de los costes de la actividad subvencionada al limitar la documentación justificativa a las facturas emitidas por el proveedor para cada uno de los cursos impartidos. Estas facturas no son más que una relación de los costes asociados a cada curso (preparación, material e impartición), pero sin aportar nóminas, facturas de proveedores, criterios de imputación o cualquier otra documentación acreditativa de los costes efectivamente generados por la impartición de los cursos.

De esta forma, la ausencia de documentación específica relativa a los costes efectivamente ocasionados por la formación al proveedor subcontratado, impide una adecuada comprobación de que el importe subvencionado no supera los costes subvencionables.

La contratación de la actividad docente (profesores) con una empresa distinta de la beneficiaria no se considera en la normativa como subcontratación, pero también implica una deficiente justificación de los costes de la actividad subvencionada, al limitar la documentación justificativa a las facturas emitidas por el proveedor de dicho servicio. La no aportación de las nóminas del personal docente que efectivamente se encarga de la actividad de formación permite que los importes facturados puedan ser muy superiores a los costes reales de dicho personal, encareciendo artificialmente la actividad formadora, sobre todo cuando entidad beneficiaria y prestadora están vinculadas.

La selección de **alumnos** que participan en el plan de formación se realiza por la entidad beneficiaria, por sí misma o en colaboración con la entidad responsable de impartir las acciones formativas, y debe atender a las prioridades del plan de formación y a criterios de igualdad y de objetividad.

El número total de planes desarrollados en los ejercicios fiscalizados, con el total de participantes en los mismos, se recoge en el siguiente cuadro, en el que en las



columnas de número de cursos, grupos y alumnos sólo se han tenido en cuenta los certificados.

**Cuadro II.9. Formación continua. Acciones formativas y participantes.
Ejercicios 2010 a 2013**

EJERCICIO	SUBVENCIÓN CONCEDIDA (euros)	Nº PLANES FORMATIVOS	Nº CURSOS	Nº GRUPOS	Nº ALUMNOS
2010	52.479.765	289	3.146	6.520	112.424
2011	49.638.246	263	3.341	6.718	120.149
2012	17.516.293	205	1.090	1.806	27.389
2013	16.681.317	185	1.182	1.965	26.374
TOTAL	136.315.621	942	8.759	17.009	286.336

Las órdenes de convocatoria establecen los porcentajes mínimos que deben tener los trabajadores ocupados en estos tipos de planes. La participación de estos trabajadores en cada plan formativo deberá ser, al menos, del 60% respecto del total de trabajadores iniciados. El análisis del cumplimiento de este límite en los distintos ejercicios arroja las siguientes conclusiones:

- En el ejercicio 2010, 22 planes no llegan a este límite, encontrándose todos por encima del 50%, menos un plan en el que el número de trabajadores ocupados es del 44,4% del total.
- En el ejercicio 2011, son 42 planes los que no cumplen con el porcentaje mínimo de ocupados exigido en la orden. En cinco de ellos, el porcentaje es menor del 50%, destacando un plan en el que el porcentaje de ocupados sobre el total de iniciados es del 18,2%.

En este ejercicio aparece un nuevo límite en la convocatoria, que señala que el porcentaje de trabajadores desempleados deberá oscilar entre un 20% y un 40% en el conjunto del correspondiente plan y en relación con el total de personas que inicien la formación. En el ejercicio 2011, en 20 planes no se alcanza el porcentaje mínimo de desempleados.

- En el ejercicio 2012 vuelven a operar los dos límites referidos (porcentaje de ocupados del 60% al menos y porcentaje de desempleados entre un 20% y un 40%). En este ejercicio, en 57 planes no se ha alcanzado el porcentaje mínimo de ocupados, siendo en 15 de ellos inferior al 50% y cinco menores al 10%.

El porcentaje de desempleados ha sido siempre superior al 20%.

- En el ejercicio 2013, se mantienen los límites del ejercicio 2012, pero el porcentaje mínimo de trabajadores desempleados se eleva al 30%. En este ejercicio, en 80 planes no se ha alcanzado el 60% de participación de



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

trabajadores ocupados (29 planes por debajo del 50% de ocupados y dos de ellos con trabajadores sólo desempleados).

En 16 planes no se ha alcanzado el porcentaje mínimo del 30% de trabajadores desempleados.

Teniendo en cuenta lo expuesto, el incumplimiento de los porcentajes mínimos de alumnos iniciados ocupados y desempleados que exigen las órdenes de convocatoria, se ha producido en el 7,6%, 23,6%, 27,8% y 51,9% sobre el total de planes en los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

Aunque la normativa se refiera únicamente a alumnos iniciados para verificar el cumplimiento de estos límites, sería recomendable que los mismos controles se realizaran también para los alumnos realmente certificados. De esta forma, si bien el hecho de que un alumno voluntariamente decida no continuar la formación puede perjudicar a la beneficiaria en el cumplimiento de los límites, se evitaría con estos controles la inscripción de alumnos al solo efecto de alcanzar los citados límites.

Sobre los alumnos certificados se ha considerado la posible multiparticipación de alumnos en cursos y se han analizado las relaciones de los mismos con las empresas beneficiarias, asociadas e impartidoras de la formación.

De acuerdo con las bases de datos facilitadas tanto por la FTFE como por el SFOC, se ha producido una excesiva multiparticipación de algunos participantes en distintas acciones formativas (considerando sólo los alumnos certificados y, por tanto, pagados), según se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro II.10. Formación continua. Multiparticipación de alumnos. Ejercicios 2010 a 2013

Número de cursos certificados	Alumnos certificados			
	2010	2011	2012	2013
Más de 40	0	2	0	0
De 30 a 40	2	1	0	0
De 20 a 29	13	16	0	0
De 10 a 19	140	270	12	21
TOTAL	155	289	12	21

Tal y como recoge el cuadro anterior, dos personas en 2011 realizaron más de 40 cursos (41 y 45, respectivamente) y tres alumnos realizaron entre 30 y 40 cursos (dos en el ejercicio 2010 y uno en el ejercicio 2011), siendo importante el número de alumnos que realizó más de 10 cursos.

La elevada multiparticipación en cursos realizados por algunos alumnos resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación, que deberían ser tenidos en cuenta por las entidades beneficiarias a la hora de seleccionar alumnos para sus planes formativos. Esta multiparticipación se da



también dentro de cada plan formativo, habiéndose extraído las siguientes conclusiones:

- En el ejercicio 2010, 636 alumnos realizan entre cinco y nueve cursos dentro del mismo plan formativo. Destacan en particular dos planes en los que esta multiparticipación afecta a 350 y 114 alumnos, respectivamente.
- En el ejercicio 2011, 750 alumnos realizan entre cinco y diez acciones formativas dentro del mismo plan formativo. De entre ellos, en un solo plan esta situación afecta a 452 alumnos.
- En el ejercicio 2012, son 98 los alumnos que realizan entre cinco y siete acciones formativas del mismo plan, produciéndose la mayor multiparticipación de alumnos en un plan en el que dicha acumulación afecta a 18 alumnos.
- En el ejercicio 2013, la multiparticipación total es de 221 alumnos que realizan entre cinco y quince cursos pertenecientes a un solo plan formativo, siendo el de mayor importe un plan en el que se encuentran en esta circunstancia 85 alumnos.

A la vista de los datos obtenidos de las citadas bases y expuestos anteriormente, se realizó una muestra de alumnos del ejercicio 2010 (el único completamente liquidado), a los que se envió un cuestionario para verificar la efectiva realización de los cursos que se recogen en las bases. Los resultados de dicha prueba han sido los siguientes:

- Se enviaron cuestionarios de confirmación a 100 alumnos que habían realizado cursos de la convocatoria del ejercicio 2010. De dichas cartas, 45 resultaron devueltas por desconocido.
- Del resto, sólo se obtuvieron 15 respuestas.
- De las 15 respuestas, cinco estaban de acuerdo con la información que figuraba en las bases sobre los cursos que habían realizado, y una de las contestaciones aparecía en blanco.
- De los 9 restantes, seis afirmaban no haber realizado ninguno de los cursos por los que se les había certificado (y, por tanto, pagado a la beneficiaria) y los otros tres afirmaban haber realizado alguno de los cursos pero no todos. En total estos 9 alumnos afirman no haber realizado 62 cursos.

Por tanto, a pesar del bajo índice de respuesta obtenido, se ha detectado que, al menos, las entidades beneficiarias recibieron subvenciones por 9 alumnos que no habían realizado un total de 62 cursos. Este hecho, además de haber generado pagos indebidos por los alumnos que afirman no haberlos realizado, crea una duda razonable sobre la realización o no de dichas acciones en su totalidad.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Los citados cursos, todos de teleformación, fueron impartidos por empresas sobre las que, tanto la investigación policial realizada como la llevada a cabo por la auditora privada encargada por la Consejería, concluyeron sobre la imposibilidad de constatar la efectiva realización de las acciones incluidas en la convocatoria de cursos del ejercicio 2011. En el ejercicio 2010 no se realizó similar auditoría y, si bien la justificación de dicho ejercicio se aportó y comprobó según lo especificado en las normas aplicables, los hechos ocurridos posteriormente han demostrado que los controles aplicados, aun ajustados a la legalidad, fueron insuficientes para garantizar una gestión adecuada.

Sobre los alumnos certificados, además del análisis de la multiparticipación, se han estudiado las posibles relaciones entre los alumnos y las entidades beneficiarias, asociadas, vinculadas o formadoras.

Además de la formación de oferta, objeto de esta fiscalización, la formación profesional para el empleo incluye también la formación de demanda. Esta última responde a las necesidades específicas de formación de las empresas y trabajadores y está integrada por las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación. Corresponde a las empresas la planificación y gestión de la formación de sus trabajadores y se financia mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que ingresan las empresas, es decir, no resulta subvencionable al 100%, sino que es cofinanciada con las empresas.

A partir del análisis de las bases de datos facilitadas tanto por la FTFE como por la Consejería, se ha comprobado la vinculación existente entre las entidades beneficiarias, formadoras o impartidoras con los alumnos. Los resultados muestran que existen 968, 724, 370 y 281 alumnos en los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente, que son directamente trabajadores de la entidad beneficiaria, impartidora o encargada de las tutorías. Esta coincidencia sería mucho mayor si se consideraran también las empresas asociadas, análisis que no ha podido ser realizado a nivel general, si bien se ha constatado a través de los expedientes que hay alumnos en esta situación¹.

Además, se ha observado que existen cursos en los que todos los trabajadores son de la misma empresa, con independencia de que la impartición de los mismos sea realizada por cualquiera de las entidades antes referidas. Esta coincidencia se produce en 218, 178, 20 y 15 cursos con más de diez alumnos, en los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

La realización de cursos con participantes trabajadores en la propia entidad beneficiaria o formadora, además de la utilización de la formación de oferta en lugar de la de demanda, supone lo siguiente:

¹ En las convocatorias objeto de análisis no se establecían legalmente límites a los trabajadores de las entidades beneficiarias, impartidoras o encargadas de las tutorías que pudieran participar como alumnos. Con la aprobación de la Ley 30/2015, se establece un límite del 10% de estos trabajadores sobre el total de alumnos (artículo 14.2.c).



- Permite que las empresas utilicen trabajadores propios para alcanzar los porcentajes de ocupados sobre desempleados exigidos por la ley. Sin estos alumnos, algunos cursos no serían financiados en su totalidad.
- No se cumple con la concurrencia y publicidad que exige la ley en la elección de los alumnos, que son seleccionados por la empresa beneficiaria o formadora.
- En el caso de la teleformación, y a la vista de las irregularidades detectadas, existe un riesgo importante de que los trabajadores realmente no recibieran los cursos, habiendo sido incluidos por la empresa, incluso sin su conocimiento, para recibir la subvención. También existe el riesgo, tal y como se ha comentado anteriormente, de que no se hayan realizado los cursos.
- Se han detectado expedientes en los que en los anexos presentados sobre el proceso de selección de alumnos, éstos indican que no existe vinculación con la empresa formadora, cuando se ha comprobado que en muchos casos sí existe tal vinculación.

Por último, las órdenes de convocatoria recogen las **modalidades de impartición**. Las acciones formativas pueden impartirse de forma presencial, a distancia convencional, mediante teleformación, o mixta. El resumen de las acciones previstas en los ejercicios analizados se recoge en el cuadro siguiente:

**Cuadro II.11. Formación continua. Modalidades de impartición.
Ejercicios 2010 a 2013**

EJERCICIO	Presencial		A distancia		Teleformación		Mixta		TOTAL	
	Nº cursos	Importe concedido (euros)	Nº cursos	Importe concedido (euros)	Nº cursos	Importe concedido (euros)	Nº cursos	Importe concedido (euros)	Nº cursos	Importe concedido (euros)
2010	1.357	24.617.248	508	6.592.951	886	13.767.225	441	7.502.341	3.192	52.479.765
2011	1.310	19.601.789	563	7.037.945	1.380	17.292.036	423	5.706.476	3.676	49.638.246
2012	812	11.743.710	167	944.260	361	3.841.910	120	986.413	1.460	17.516.293
2013	1.027	13.064.584	413	3.581.300	6	35.433	--	--	1.446	16.681.317
TOTAL	4.506	69.027.331	1651	18.156.456	2.633	34.936.604	984	14.195.230	9.774	136.315.621

Como puede observarse en el mismo, la mayoría de las acciones se imparten de forma presencial, seguida de la modalidad de teleformación. En el ejercicio 2013 no se concede importe alguno a la formación mixta. En el año 2011 el importe concedido para la teleformación es ligeramente inferior al de la modalidad presencial, si bien a partir de ese momento empieza a ser significativamente menor.

Los problemas que ha generado la modalidad de impartición de teleformación, en la que se ha constatado la existencia de importantes irregularidades, así como la incapacidad de controlar con los medios existentes la adecuada realización de este



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

tipo de acciones, ha provocado que en ejercicios sucesivos se haya prescindido de esta modalidad de impartición.

II.2.1.3. Justificación y liquidación de la subvención

Una vez realizadas las acciones formativas, la entidad beneficiaria debe proceder a su justificación. La presentación de la documentación se ha de realizar en un plazo máximo de tres meses tras la finalización del plan formativo, siendo prorrogable a 45 días si se solicita por el interesado.

La cuenta justificativa de la subvención debe contener: memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención y en el convenio de formación, memoria sobre las actividades relativas a la evaluación y control de la calidad de la formación, memoria económica justificativa del coste de las actividades formativas, fotocopias compulsadas de documentos justificativos de los costes e informe económico del auditor, con los contenidos que marcan las órdenes de convocatoria.

Una vez presentada la justificación, se debe proceder a su revisión (comunicando al beneficiario el resultado de la misma, que puede presentar alegaciones) y, una vez realizados los ajustes correspondientes, se procede a la liquidación. En los ejercicios 2010 y 2011 es la FTFE la que realizaba la propuesta de liquidación. Después de 2011, todos los trámites se realizan en el seno de la Dirección General de Formación de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura.

En el año 2013 se detectaron planes formativos (fundamentalmente en cursos de teleformación del ejercicio 2011) en los que apreciaban importantes irregularidades. Se comienza en ese momento una investigación policial y judicial todavía sin concluir a la fecha de realización del informe.

A la vista de este hecho, la Consejería encarga una auditoría a una empresa privada para la revisión de determinados expedientes, analizando tanto la tramitación administrativa como las posibles relaciones personales y societarias de las entidades que participaban en dichos cursos.

El cambio de sistema informático en el ejercicio 2012, con la implantación del SFOC sin apenas fase de prueba, así como la puesta en marcha de la citada investigación por parte de la Dirección General de Formación, provocó un importante retraso en la revisión y liquidación de los expedientes de las convocatorias analizadas.

En el cuadro siguiente se recoge la situación de los expedientes a 30 de abril de 2016, en los que se distingue entre expedientes sin liquidar, en liquidación, liquidados y cerrados:



**Cuadro II.12. Formación continua. Situación de los expedientes a
30/4/2016**

Situación de los expedientes		2010	2011	2012	2013	TOTAL
Sin liquidar	Nº planes	0	96	41	158	295
	Importe subv (euros)	0	33.011.723	7.991.765	15.167.227	56.170.715
	% sobre total importe	0,0	66,5	45,6	90,9	41,2
En liquidación	Nº planes	0	115	0	0	115
	Importe subv (euros)	0	10.963.560	0	0	10.963.560
	% sobre total importe	0,0	22,1	0,0	0,0	8,0
Liquidados	Nº planes	62	47	149	26	284
	Importe subv (euros)	6.524.991	5.412.987	8.580.037	1.462.290	21.980.304
	% sobre total importe	12,4	10,9	49,0	8,8	16,1
Cerrados	Nº planes	227	5	15	1	248
	Importe subv (euros)	45.954.773	249.976	944.491	51.800	47.201.041
	% sobre total importe	87,6	0,5	5,4	0,3	34,6
Total	Nº planes	289	263	205	185	942
	Importe subv (euros)	52.479.765	49.638.246	17.516.293	16.681.317	136.315.620

Este cuadro hay que interpretarlo teniendo en cuenta lo siguiente:

- Los expedientes que aparecen "sin liquidar" se refieren a situaciones anteriores a la liquidación previa, es decir, planes en los que se ha presentado la documentación justificativa directamente por el beneficiario o tras requerimiento, pero en los que no se ha calculado todavía el importe de la liquidación. En esta situación se encuentra la práctica totalidad de los expedientes del ejercicio 2013 (un 90,9% del total de ese ejercicio), en los que las beneficiarias han presentado la documentación justificativa que todavía está pendiente de revisión a la fecha considerada, y un alto porcentaje de los de los ejercicios 2011 y 2012 (66,5% y 45,6%, respectivamente). Considerados en su totalidad, el 41,2% del total de expedientes tramitados en los ejercicios fiscalizados se encuentran todavía sin liquidar.
- Los expedientes que figuran "en liquidación" incluyen la liquidación previa, la notificación al beneficiario y trámite de alegaciones, la liquidación provisional, y el acuerdo de inicio de reintegro, en su caso, con su respectivo trámite de alegaciones. En esta fase se encuentran únicamente expedientes del ejercicio 2011, los afectados por la auditoría realizada por la Comunidad de Madrid.
- Los expedientes "liquidados" incluyen la liquidación definitiva o resolución de revocación y comunicación al interesado, así como, en su caso, los recursos de reposición o contencioso administrativo interpuestos. El 16,1% del total de expedientes tramitados en el período fiscalizado se encuentran en esta fase,



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

destacando los del ejercicio 2012 (el 49% del total de este ejercicio se encuentran liquidados pero no cerrados).

- El resto de expedientes se encuentran "cerrados", es decir, en los que ya se ha producido el reintegro, o bien se consideran incobrables. El porcentaje de expedientes cerrados sobre el total de cada ejercicio es muy bajo (0,5%, 5,4% y 0,3% en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, respectivamente), salvo en el ejercicio 2010, en el que el 87,6% de los planes están ya cerrados.

El análisis de este cuadro por ejercicios arroja el siguiente resultado:

- En el ejercicio 2010, todos los expedientes han sido revisados y liquidados. Los que no están cerrados se encuentran en trámites muy avanzados, pendientes en su mayoría únicamente del ingreso de la parte no justificada o de la resolución de recursos interpuestos contra la liquidación.
- En el ejercicio 2011, los expedientes liquidados o cerrados alcanzan únicamente el 11,4%. Este importante retraso se debe fundamentalmente a la revisión antes mencionada llevada a cabo por la firma auditora privada, pendiente todavía de conclusión, así como por las investigaciones policiales y judiciales en curso.
- En el ejercicio 2012, se produjo un parón en la revisión de la justificación por la implantación del SFOC, aunque en los últimos meses se está avanzando en este sentido, encontrándose en abril de 2016 liquidados o cerrados el 54,4% de los planes formativos.
- En el ejercicio 2013, se ha presentado la documentación justificativa de los cursos por las empresas, pero no ha sido revisado ninguno ni, por tanto, realizada la liquidación provisional.

El importante retraso en la revisión de expedientes, tal y como se ha comentado anteriormente al hablar del pago, además de provocar la ociosidad de recursos públicos, genera importantes riesgos de no recuperar los importes pagados en exceso, al declararse las empresas insolventes, o al prescribir el 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).

Además, este retraso (unido al diseño de la propia convocatoria que establece el pago anticipado) permite que el beneficiario pueda solicitar de nuevo una subvención sin terminar de justificar las concedidas en ejercicios anteriores. Esta forma de proceder va en contra del espíritu de la LGS, que establece como regla general que el pago de la subvención exigirá la previa justificación por parte del beneficiario de la realización del objeto de la subvención anterior, perdiéndose el derecho al cobro total o parcial de la subvención en caso contrario, así como cuando concurra alguna de las causas de reintegro contempladas en la ley.

Los costes financiados a través de los planes de formación se dividen en:



- Costes directos de la actividad formativa, donde se recogen: retribuciones de los formadores externos, alquiler de equipos y de aulas, seguros de alumnos y publicidad y difusión de las acciones formativas; gastos de amortización de equipos didácticos, aulas y plataformas tecnológicas; gastos de transporte, manutención y alojamiento del personal docente y de los participantes en las acciones formativas; y retribuciones de los formadores internos de la entidad beneficiaria.
- Costes asociados de la actividad formativa, tales como: costes de personal de apoyo externo, alquiler de locales y de equipos, material no inventariable y publicidad y propaganda; costes de personal de apoyo interno, transportes, equipos o locales; otros costes como luz, agua, calefacción, u otros no recogidos en los apartados anteriores.
- Otros costes subvencionables, que corresponden a costes de evaluación y control de la calidad de la formación, así como costes del informe de auditor.

En el cuadro siguiente se recogen los costes presentados por las entidades beneficiarias de los ejercicios 2010 y 2011 (de acuerdo con las bases presentadas de la FTFE), y 2012 (según los registros aportados por la Dirección General de Formación). Para el ejercicio 2013 no se ofrecen datos, ya que los costes han sido presentados pero están pendientes de inclusión en los correspondientes registros.

**Cuadro II.13. Formación continua. Costes presentados.
Ejercicios 2010 a 2012 (en euros)**

COSTES PRESENTADOS	2010		2011		2012	
	Importe	% sobre el total	Importe	% sobre el total	Importe	% sobre el total
Costes directos	43.316.053	84,3	15.814.404	86,9	13.487.719	86,6
Facturación	43.274.814	84,2	15.731.225	86,4	13.477.328	86,6
Amortización	1.120	0,0	81.911	0,5	5.196	0,0
Desplazamiento	4.100	0,0	1.268	0,0	--	--
Personal propio	36.019	0,1	--	--	5.196	0,0
Costes asociados	6.267.358	12,2	1.713.309	9,4	1.313.162	8,4
Facturación	2.448.853	4,8	667.533	3,7	432.052	2,8
Gastos internos	3.765.396	7,3	1.045.776	5,7	847.888	5,4
Otros costes	53.110	0,1	--	--	33.222	0,2
Costes de evaluación y control	1.371.710	2,7	388.175	2,1	537.223	3,5
Costes informe auditor	441.364	0,9	295.292	1,6	229.769	1,5
TOTAL	51.396.486	100	18.211.180	100	15.567.873	100

Este cuadro hay que interpretarlo teniendo en cuenta la situación de los expedientes que recoge el Cuadro II.12, por lo que, además de la no inclusión de los costes del



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

ejercicio 2013, los costes presentados del ejercicio 2011 son muy inferiores a la subvención concedida, al estar la mayoría de ellos sin liquidar o en liquidación.

Sobre el análisis de costes es necesario destacar lo siguiente:

- La Orden TAS 718/2008 establece límites para los costes asociados, que no podrán superar el 20% del total de los costes de la actividad formativa. A nivel general, el cumplimiento de este límite se ha podido verificar únicamente sobre los costes presentados, que están recogidos de forma individualizada en las bases de datos (de los ejercicios 2010 a 2012). Los costes ajustados tras la revisión efectuada figuran en cada expediente, pero no se recogen de forma global en la aplicación. En todos los expedientes revisados en la muestra se ha verificado el cumplimiento del citado límite.
- También impone la citada Orden límites para los costes de evaluación y del informe de auditor, que no podrán superar el 5% de la subvención concedida cada uno. De nuevo este límite se ha comprobado a nivel global para los costes presentados (ejercicios 2010 a 2012) y, para los costes ajustados tras la revisión efectuada a nivel muestral, habiéndose verificado su cumplimiento.

No obstante, aunque la ley establezca los citados porcentajes sobre la subvención concedida, sería más conveniente que este límite operase sobre la ayuda certificada, que tiene en cuenta únicamente los alumnos finalmente certificados, cuando éste sea menor.

- Las bases reguladoras de las subvenciones fijan un máximo financiable, la ayuda certificada, que se obtiene al multiplicar el número de alumnos certificados por el número de horas y el módulo económico, este último en función de la modalidad de impartición. Esta ayuda certificada coincidiría con el importe de la subvención concedida si todos los alumnos se certificaran. La subvención concedida engloba todos los costes antes señalados, es decir, incluidos los costes de evaluación y auditoría.

Las liquidaciones efectuadas tanto por la FTFE como por la Dirección General de Formación calculan la ayuda certificada, pero no la fijan como límite máximo, sino que después le suman los costes de evaluación y control y los del informe de auditor, hasta un máximo siempre de la subvención concedida. Así calculado, se puede dar el caso (como se ha visto en los expedientes analizados) de que aun no certificando todos los alumnos se obtenga la misma subvención que certificándolos todos. Esta Cámara entiende que la liquidación así calculada no es correcta, debiendo fijar siempre como límite máximo a financiar la ayuda certificada, en la que ya deben estar incluidos todo tipo de gastos.

- Tampoco parece adecuada la forma de ajustar los incumplimientos de colectivos prioritarios, que se realizan sobre la ayuda certificada sin incluir los costes de evaluación y control y los del informe del auditor, que se suman después de los ajustes. Este tipo de costes, por tanto, no se ajustan por incumplimientos, no encontrando en la normativa ninguna justificación a la especial consideración de los mismos.



- Por último, tal y como se ha comentado anteriormente, la documentación justificativa de los gastos en los casos de subcontratación no resulta suficiente para garantizar que los mismos han sido realmente pagados a su destinatario final.

Una vez presentados los costes y realizada la oportuna liquidación, se procede, en su caso, a la exigencia de los correspondientes reintegros, al establecerse el sistema del pago anticipado. En el cuadro siguiente se recoge el porcentaje de reintegros sobre el total de la subvención pagada:

Cuadro II.14. Formación continua. Relación entre reintegros y subvención pagada.
Ejercicios 2010 a 2013 (en euros)

EJERCICIO	Subvención Concedida	Subvención Pagada	Reintegros			% Planes Liquidados y Cerrados	% Reintegros sobre Subvención pagada
			Previos	Exigidos (sólo principal)	Totales		
2010	52.479.765	51.936.125	307.428	2.159.309	2.466.737	100,0	4,7
2011	49.638.246	48.992.802	318.590	2.547.026	2.865.616	11,4	5,8
2012	17.516.293	16.634.997	738.144	2.571.519	3.309.663	54,4	19,9
2013	16.681.317	13.961.714	1.214.497	49.055	1.263.552	9,1	9,1
TOTAL	136.315.621	131.525.638	2.578.659	7.326.909	9.905.568	50,7	7,5

La diferencia entre subvención concedida y pagada corresponde a cursos que desde el principio no se han iniciado, por lo que los beneficiarios no han solicitado el primer anticipo. En los casos en los que sí han llegado a recibir el citado anticipo pero que finalmente tampoco se han iniciado, muchas veces el beneficiario ha procedido de forma voluntaria a realizar un reintegro previo, que figura en la cuarta columna del cuadro. Por otra parte, los reintegros que figuran como exigidos en este cuadro no coinciden con los que se recogen en el Cuadro II.7, en el que se han sumado los intereses de demora así como los rendimientos financieros, mientras que en el Cuadro II.14 anterior sólo se recoge el principal, al considerar que de esta forma el porcentaje calculado sobre la subvención pagada es más indicativo.

Resulta significativo que el porcentaje de reintegros sobre subvención pagada en el ejercicio 2010 sea tan solo del 4,7%, cuando todos los planes están ya liquidados o cerrados. Este porcentaje contrasta con el de ejercicios posteriores, en los que ya se ha cobrado o exigido porcentajes superiores, sobre todo si tenemos en cuenta que el avance en la liquidación es muy inferior. Así, en el ejercicio 2011, con únicamente el 11,4% de planes liquidados y cerrados, ya se han exigido reintegros del 5,8% de la subvención pagada. El porcentaje del ejercicio 2013 se debe, en su práctica totalidad, a los reintegros previos que han realizado las entidades beneficiarias, ya que la



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

justificación del resto de los planes, salvo contadas excepciones, está pendiente de revisión.

La razón del elevado porcentaje de reintegros exigidos del ejercicio 2011 (con un escaso porcentaje de liquidación) se debe, fundamentalmente, al resultado de los informes encargados a una firma de auditoría privada que concluyó, en muchos de los cursos de teleformación, con dudas razonables sobre la efectiva realización de los mismos por parte de los alumnos. Es por ello que, en opinión de la Cámara de Cuentas, la investigación (auditoría) debió incluir el ejercicio 2010, en el que se pagaron cursos en la modalidad de teleformación impartidos por las mismas empresas investigadas en ejercicios siguientes.

Se ha analizado una muestra de 42 expedientes (planes formativos) de formación continua en los ejercicios fiscalizados. Estos expedientes corresponden a un total de 519 cursos y 16.869 alumnos. La distribución de estos cursos y alumnos en los ejercicios fiscalizados por modalidades de impartición se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro II.15. Formación continua. Muestra seleccionada por modalidades de impartición. Ejercicios 2010 a 2013

Modalidad de impartición	2010		2011		2012		2013		TOTAL	
	Cursos	Alumnos	Cursos	Alumnos	Cursos	Alumnos	Cursos	Alumnos	Cursos	Alumnos
Presencial	72	2.110	42	1.547	57	938	52	1.078	223	5.673
A distancia	30	959	16	712	6	160	--	--	52	1.831
Teleformación	72	3.515	100	3.836	16	534	31	941	219	8.826
Mixta	19	374	6	165	--	--	--	--	25	539
TOTAL	193	6.958	164	6.260	79	1.632	83	2.019	519	16.869

La muestra seleccionada de los ejercicios 2012 y 2013 ha sido menor que en los ejercicios precedentes, ya que la revisión sólo podía limitarse a la tramitación de los expedientes, al no haberse procedido a la liquidación de los mismos por parte de la Dirección General de Formación en la fecha de realización del trabajo de campo.

En la tramitación de los 42 expedientes seleccionados y, en los supuestos en que ya se ha producido, en su liquidación, se han observado las incidencias que se señalan en los siguientes párrafos, que muchas veces no suponen un incumplimiento legal, pero ello indica que la gestión no fue la más adecuada:

- En cuatro expedientes no se ha formalizado el contrato a celebrar entre el auditor encargado de la revisión de cuentas justificativas y la entidad beneficiaria de la subvención, incumpléndose lo dispuesto en el artículo 4 de la Orden EHA 1434/2007.
- Tal y como se ha mencionado anteriormente, la subcontratación total de la actividad subvencionada determina una deficiente justificación de los costes de



la actividad subvencionada. En once de los expedientes analizados, en los que se ha producido subcontratación, no se considera suficiente la justificación de los costes presentada para poder comprobar que efectivamente los mismos fueron abonados al prestador del servicio, si bien la ley permite este tipo de justificación. Además, en seis de los expedientes analizados, los presupuestos presentados para cumplir con la exigencia de presentación de tres ofertas en el caso de subcontrataciones, presentan dudas razonables para considerar cumplido el requisito. Y en tres, no se ha encontrado documentación alguna relativa a la subcontratación de la actividad subvencionada (solicitud, autorización, ofertas y contrato), si bien en uno de ellos se ha solicitado el reintegro de la totalidad de la subvención. Por otra parte, en cinco expedientes (en uno de ellos solicitado ya el reintegro y el resto pendientes de comprobación y verificación) aparecen servicios subcontratados no registrados como tales en los listados de planes subcontratados de la correspondiente convocatoria, siendo en uno de ellos preceptiva la autorización al superar los importes que marca la ley. Se ha observado, en un expediente, que, en los informes de seguimiento los formadores afirman estar contratados por la empresa beneficiaria de la subvención, pese a que la empresa subcontratada es la que emite la factura por los servicios.

- En un expediente, en el que se ha producido el abono del 50% restante de la subvención, al haber presentado el beneficiario certificado de cumplir el requisito del porcentaje de ejecución, se ha comprobado en el análisis de la documentación contenida en el expediente, que no se cumplía este requisito, por lo que el abono ha sido indebido.
- Existen grupos de acciones formativas de teleformación en que ningún participante ha alcanzado el 50% de tiempo de conexión. En general en todos los cursos analizados, los tiempos de conexión son realmente inferiores a lo estipulado y pagado a la empresa, lo que hace pensar que la duración de los cursos de esta modalidad está sobrestimada, y, por tanto, el precio por horas reales efectuadas y pagadas es muy superior al que estipulan las órdenes.
- En tres expedientes, se produce fraccionamiento del contrato para la impartición de las actividades formativas evitando así el cumplimiento del artículo 29.3 LGS, sin que se incluya en el expediente la autorización de la entidad concedente y la celebración del contrato por escrito (exigencias que en dicho artículo se señalan para contratos que excedan del 20% del importe de la subvención y sean superiores a 60.000 euros). Para uno de los expedientes se ha solicitado reintegro total de la subvención en abril de 2016, debido al incumplimiento de las condiciones impuestas al beneficiario de la subvención.
- En nueve expedientes no se incluye la "Memoria de actividades relativas a la evaluación y control de la calidad de la formación", incumpliendo así la normativa establecida en las diferentes convocatorias sobre justificación de la subvención, a pesar de lo cual se han considerado justificados dichos cursos.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

- En un expediente no queda acreditado que la entidad formadora figure inscrita y/o acreditada, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, como Centro de Formación Profesional, para impartir la formación de oferta contemplada en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo (artículo 9).
- En cuatro expedientes se produce coincidencia de socios o administradores entre la entidad formadora y la que ha realizado la evaluación y control de la calidad, incumpliendo la normativa establecida en las diferentes convocatorias, que no permite que las actividades de evaluación y control de la calidad puedan ser realizadas por entidades que participen en la ejecución de las acciones formativas.
- Se aceptan grupos de acciones formativas con todos los alumnos trabajadores de la beneficiaria (incluso cuando se anulan en el mismo plan otros por el mismo motivo, es decir en un mismo expediente se hacen cosas diferentes ante un mismo hecho). Como ya se ha comentado anteriormente, la formación de oferta no está pensada para cursos en los que participen únicamente trabajadores de una sola empresa, que debe canalizarse a través de la formación de demanda. La revisión que se realiza sobre la justificación de los expedientes no es adecuada, cuando se ha comprobado únicamente con la documentación que consta en los mismos que, en al menos dos expedientes, hay grupos aceptados en esta situación.
- En un expediente de la liquidación ha resultado un importe superior a la ayuda certificada, al añadir a ésta el importe de los costes de seguimiento, control e informe del auditor, criterio no compartido por esta Cámara, tal y como se ha expuesto anteriormente.
- En otro expediente se ha superado también la ayuda certificada al no haber ajustado los costes relativos a la actividad de auditoría y evaluación y control por incumplimientos de objetivos prioritarios, interpretación también criticada en el apartado anterior.
- En tres expedientes se incumple la obligación de utilización de una cuenta restringida única por la entidad beneficiaria para la gestión de cobros y pagos relacionados con la actividad subvencionada.
- En un expediente se han abonado alumnos por abandonos dentro de la desviación del 15% que permite el artículo 12.3 de la Orden TAS 718/2008. Sin embargo, dichos alumnos no habían completado el primer cuarto de la formación y no habían sido sustituidos, por lo que no podía haber sido aplicada esta desviación.
- En un expediente las fechas de comunicación de inicio de algunas acciones formativas son anteriores a que éstas existieran aprobadas en la reconfiguración del plan formativo.
- En cuatro expedientes, se constata la falta de determinada documentación que debería incluirse en los mismos, como la solicitud del segundo pago, el



certificado de estar al corriente de obligaciones fiscales, o la documentación completa sobre la liquidación o subcontratación.

II.2.2. Formación ocupacional (desempleados)

El objetivo prioritario de la formación ocupacional es la inserción o reinserción laboral de los trabajadores desempleados en aquellos empleos que requiere el sistema productivo. Comprende las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados (pueden participar hasta en un 40% de las plazas trabajadores ocupados) con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.

La oferta formativa de este tipo de acciones debe tender, según el RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema profesional para el empleo, a incluir acciones dirigidas a la obtención de los certificados de profesionalidad referidos al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. También, se deben potenciar los acuerdos con las empresas al objeto de favorecer la realización de prácticas profesionales, así como las acciones formativas que incluyan compromisos de contratación. Estas últimas se articulan a través de subvenciones a empresas en régimen de concesión directa.

Durante el período fiscalizado se convocan las siguientes subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, para acciones formativas para desempleados (las del ejercicio 2013 incorporan certificados de profesionalidad y prácticas profesionales asociadas):



Cuadro II.16. Formación ocupacional. Convocatorias subvenciones cursos desempleados. Ejercicios 2010 a 2013

EJERCICIO	CONVOCATORIA	RESOLUCIÓN
2010	ORDEN 3825/2009, de 28 de diciembre, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación de oferta dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados en el marco del subsistema de formación para el empleo para el año 2010.	Resolución Directora General del Servicio Regional de Empleo 02/09/2010
		Resolución Directora General del Servicio Regional de Empleo 15/12/2010
2011	ORDEN 4608/2010, de 29 de diciembre, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación de oferta dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados en el marco del subsistema de formación para el empleo para el año 2011 (Consejería de Empleo, Mujer e Inmigración)	Orden 3872/2011 de 28 de septiembre de la Consejera de Educación y Empleo
2013	ORDEN 3306/2013, de 13 de junio, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación de oferta conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados en el marco del subsistema de formación para el empleo para el año 2013.	Orden 11153/2013 de 16 de diciembre de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura
		Orden 13608/2013 de 31 de diciembre de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura
	ORDEN 5875/2013, de 12 de septiembre, de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura, por la que se convocan para el año 2013 subvenciones para la financiación de las actuaciones incluidas en el programa específico, para desempleados, de formación y prácticas profesionales asociadas, para la inserción laboral, y se establece el procedimiento para su concesión	Orden 11770/2013 de 27 de diciembre de la Consejera de Empleo, Turismo y Cultura

Además, se conceden subvenciones, de forma directa, a empresas que incluyen compromisos de contratación para los trabajadores desempleados que realizan los cursos, reguladas en las siguientes órdenes:

- Orden 1190/2009, de 11 de mayo, por la que se regula el procedimiento de concesión directa de las subvenciones a empresas, sus asociaciones u otras entidades para la financiación de las acciones formativas con compromiso de contratación dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en el ámbito de gestión de la Comunidad de Madrid (modificada posteriormente por Orden 4011/2009, de 30 de diciembre)
- Orden 11137/2012, de 26 de septiembre, por la que se establece la regulación procedimental para la concesión de subvenciones a empresas, sus asociaciones u otras entidades para financiar la impartición de acciones formativas con compromiso de contratación de trabajadores, prioritariamente desempleados, en el marco del subsistema de formación para el empleo.

En el cuadro siguiente se recogen los importes concedidos (recogidos en las resoluciones de concesión) de los diferentes ejercicios, tanto los que resultan de las convocatorias en régimen de concurrencia competitiva, como las que incorporan compromisos de contratación, concedidas de forma directa a empresas.



**Cuadro II.17. Formación ocupacional. Importes concedidos cursos desempleados.
Ejercicios 2010 a 2013 (en euros)**

	2010	2011	2012	2013
Convocatoria	92.028.785	83.817.956	0	43.412.114
Compromiso de contratación	3.751.461	3.770.888	2.290.530	6.391.439
TOTAL	95.780.246	87.588.844	2.290.530	49.803.552

Como puede observarse en el cuadro anterior, el importe concedido en las convocatorias ordinarias (salvo en el ejercicio 2012, en el que no hay convocatoria) se va reduciendo año tras año, representando el importe concedido en el ejercicio 2013 el 47% del concedido en 2010 (reducción del 53%). El importe que figura en el cuadro para el ejercicio 2013 incorpora cursos destinados a la obtención del certificado de profesionalidad (38.474.226 euros), así como formación con prácticas laborales asociadas (6.391.439 euros).

La formación con compromisos de contratación presenta una tendencia ascendente (aunque en 2012 fue algo menor). El importe concedido en el ejercicio 2013 que incorpora este compromiso fue un 70% superior al del ejercicio 2010.

Se produce, por tanto, en el período fiscalizado, una reducción de las acciones formativas tramitadas mediante subvenciones de concurrencia competitiva, frente a las que se gestionan como subvenciones concedidas de forma directa a empresas, que han aumentado.

A continuación se analizan todas las fases de estas subvenciones, desde su concesión hasta su ejecución y justificación.

II.2.2.1. Procedimiento de concesión y entidades beneficiarias

Para realizar el análisis del procedimiento de concesión de las subvenciones para trabajadores desempleados, hay que distinguir las que proceden de convocatorias con concurrencia competitiva (recogidas en el Cuadro II.16, y diferenciando a su vez las que ofrecen prácticas asociadas) de las que incorporan compromisos de contratación, concedidas de forma directa.

Las Órdenes de los ejercicios 2010 y 2011, por la que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva son muy similares, tanto en estructura como en contenido. La Orden que convoca la subvención del ejercicio 2013 es algo diferente, ya que incorpora certificados de profesionalidad, que son instrumentos de acreditación



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

oficial de las competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de la actividad laboral.

A diferencia de las convocatorias de ocupados, las acciones formativas para desempleados se imparten únicamente en modalidad presencial. Estas acciones se subvencionan teniendo en cuenta las necesidades formativas, los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, y las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores.

Estos parámetros los fija la propia Consejería, que para realizar la planificación y programación de la oferta formativa toma en consideración la información existente en los registros públicos de empleo sobre las características de los beneficiarios, ocupaciones con mayores y mejores niveles de inserción, y tipología de los contratos realizados, entre otros aspectos.

Las órdenes de convocatoria fijan que los beneficiarios de las subvenciones han de ser centros y entidades de formación encargados de impartir las acciones formativas, sin que se permita la subcontratación (salvo la contratación de personal docente que no se considera subcontratación). Este hecho hace que no se produzca la concentración de entidades beneficiarias que existía en las convocatorias de trabajadores ocupados.

Los criterios de valoración que determinan la concesión de la subvención aparecen fijados en las correspondientes Órdenes de convocatoria, que actúan como bases reguladoras. Estos criterios están relacionados con la capacidad de los centros para llevar a cabo las distintas especialidades y con la valoración como beneficiario en anteriores solicitudes, y no con la formación que se quiere impartir, ya que el contenido de la formación está reglado.

Los criterios de valoración en los ejercicios considerados fueron los siguientes:

- Relativos a la capacidad acreditada para desarrollar la formación: se valora la experiencia específica del centro en la impartición de acciones formativas en convocatorias anteriores, así como la experiencia global del centro en la impartición de otra formación presencial en dichas convocatorias.
- Relativos a la valoración técnica obtenida por el centro en la impartición de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados: tanto a nivel global del centro como en la especialidad objeto de valoración, basado en convocatorias anteriores.
- Otros criterios específicos: relativos a la implantación de un sistema de calidad, o la realización de prácticas profesionales no laborales en empresas por los alumnos de cursos impartidos por el centro en convocatorias anteriores (este último sólo en 2010).

Los criterios que se refieren a la capacidad y valoración del centro se basan en la participación en convocatorias anteriores. A los centros que no tengan esta experiencia porque su funcionamiento haya sido posterior a las órdenes de los tres ejercicios anteriores, o a los centros que participaron en las convocatorias pero no se les valoró, se les aplica la media de las evaluaciones obtenida por los centros que sí



hayan sido evaluados. En ambos casos las solicitantes están condicionadas por el resto de solicitudes. Tanto la nota media de la experiencia como la valoración que han obtenido las empresas que sí participaron y fueron valorados son el punto de referencia. Sería cuestionable si esta forma de asignación de la puntuación respeta el principio de objetividad e igualdad que debe inspirar todo el procedimiento.

El último criterio, que valora la realización de prácticas profesionales no laborales en empresas por los alumnos de las acciones formativas de convocatorias anteriores, no está relacionado directamente con la impartición de formación que es el objeto de la subvención.

Una vez fijados los criterios, las órdenes de convocatoria establecen que la adjudicación se realizará por cada especialidad formativa y zona de la Comunidad de Madrid. Se intenta de esta manera que todas las zonas de la Comunidad tengan formación, dividiéndose por lo tanto la convocatoria en varias subconvocatorias según las zonas NUTS (Zonificación estadística que divide la Comunidad de Madrid en 9 zonas distintas) para cada especialidad. Esta forma de actuar, que tenía como finalidad lograr una mayor distribución territorial de la formación y la aproximación de la misma a todos los territorios de nuestra Comunidad, suponía que las oportunidades para los licitadores no eran las mismas según la zona por la que licitaran. El hecho de premiar la experiencia obligaba a los nuevos licitadores a acudir a zonas que en los años anteriores no hubieran tenido mucha concurrencia. Este sistema de concurrencia por zonas se eliminó en 2014.

Otro extremo a tener en cuenta en los ejercicios 2010 y 2011 es que el licitador no sabía a priori cuáles eran las solicitudes con las que concurría su solicitud y no sabía cuáles eran las acciones formativas mejor valoradas por el SRE, al no constar en la orden. Hasta la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 6 de julio, así como la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, que modifica la Orden TAS 718/2008, no se exigió que los Servicios Públicos de Empleo debían especificar en cada convocatoria las acciones formativas que tuvieran carácter prioritario. En la convocatoria del 2013 sí se priorizan las acciones formativas en la convocatoria, mejorando este aspecto.

La Orden 5875/2013, de 12 septiembre, por la que se convocan subvenciones para la financiación de acciones de formación de oferta dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados de formación y prácticas profesionales asociadas, tiene un triple objetivo:

- Subvencionar la actividad formativa demandada por el mercado de trabajo y experiencia laboral real en empresas con prácticas profesionales, no existiendo relación laboral entre alumnos y empresas, y no pudiendo conducir a la obtención de certificados de profesionalidad en modalidad presencial.

Los beneficiarios deben estar inscritos en Registros de centros y Entidades de formación profesional para el empleo de la Comunidad de Madrid y deben acreditar experiencia del centro en la impartición de formación presencial. Están obligados a impartir las acciones formativas, contratar seguro de



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

accidente, designar tutor que garantice el adecuado desarrollo de las prácticas y posibilitar la realización de las prácticas (dejando constancia por escrito de la aceptación por el alumno).

- Regular el procedimiento de concesión directa de subvenciones para compensar a las empresas por los gastos derivados de la realización de las prácticas profesionales no laborales.

Los beneficiarios tienen como obligación ofrecer prácticas profesionales no laborales en centros ubicados en la Comunidad de Madrid y designar un tutor de empresa que guiará al alumno en su período de prácticas. La Orden establece que el beneficiario suscribirá un convenio con la empresa que vaya a realizar las prácticas, siendo por lo tanto elección directa por parte del beneficiario. En este supuesto no cabe solicitar anticipo de la parte de la subvención para compensar estos gastos derivados de las prácticas.

- Regular el procedimiento de concesión directa de subvención en concepto de becas a los alumnos participantes que cumplan los requisitos y condiciones de aprovechamiento establecida en la normativa aplicable.

Las incidencias respecto a los criterios de valoración son las mismas que las expuestas para las convocatorias de concurrencia competitiva antes referidas.

Las Órdenes 1190/2009, de 11 de mayo y 11137/2012, de 26 de septiembre, regulan la concesión directa de las subvenciones para la financiación de acciones de formación con compromiso de contratación dirigidas a desempleados.

Al tratarse de convocatorias de concesión directa no hay criterios de valoración fijados con carácter previo, ni para la parte de las acciones formativas, ni para el compromiso de contratación. Las órdenes establecen que los expedientes serán tramitados y resueltos según el orden de entrada de los mismos.

Los beneficiarios son empresas, asociaciones u otras entidades que dispongan del equipamiento adecuado para este fin, a través de sus propios medios o a través de contrataciones externas, por lo que se permite la subcontratación.

Se cambia, por tanto, el procedimiento de concesión respecto a las convocatorias antes analizadas, ya que la entidad que realiza las prácticas es la beneficiaria de la subvención, pero no es una empresa de formación. La beneficiaria subcontrata la actividad formadora, siendo en la práctica un intermediario en esta actividad, que es realmente el objeto de la subvención.

Teniendo en cuenta todas las convocatorias analizadas, en los ejercicios 2010 y 2011 es la Universidad Politécnica de Madrid a la que se le concede una subvención mayor (3.422.897 y 3.221.245 euros, respectivamente), mientras que en el ejercicio 2013 la mayor beneficiaria es la academia Cenes (3.128.629 euros). Considerando todo el período fiscalizado es la citada Universidad la que recibe mayor subvención (7.675.429 euros en total). Este importe supone tan solo el 3,3% de la subvención concedida total, por lo que, al contrario que en los cursos para trabajadores ocupados, no existe concentración y se respeta el principio de concurrencia que recoge la LGS.



II.2.2.2. Ejecución de la formación

La ejecución de las acciones formativas viene recogida en las distintas órdenes de convocatoria. Aunque se diferencian en algunos matices, en general, tienen en común los siguientes requisitos:

- Las acciones formativas deberán iniciarse y finalizarse en los términos y plazos que establezca la Resolución de concesión de las subvenciones, si bien, la Dirección General del Servicio Regional de Empleo (SRE) o la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, en su caso, podrán modificar la fecha máxima de finalización previamente establecida, en caso de que existan causas sobrevenidas que así lo aconsejen.
- La duración diaria de las acciones será como máximo de ocho horas, si bien, en los ejercicios 2010 y 2011, si la duración es superior a seis horas necesitará autorización del Servicio Regional de Empleo, previa justificación.
- El inicio de la impartición de las acciones formativas concedidas estará condicionado al hecho de que la misma cuente con un mínimo de diez alumnos. En las convocatorias de 2010 y 2011 se permite un número de trabajadores ocupados de hasta el 40% y, en la convocatoria de 2013 para certificados de profesionalidad, de hasta el 10%.
- La ejecución de las acciones de formación será realizada directamente por los beneficiarios de la subvención, sin que pueda subcontratarla con terceros. A estos efectos, la contratación del personal docente no se considerará subcontratación.

La convocatoria de acciones formativas con compromiso de contratación del ejercicio 2012, regula de forma más detallada que la inmediata anterior (del ejercicio 2009) la ejecución de este tipo de acciones, estableciendo requisitos para los beneficiarios y destinatarios (entre ellos, que el 60% de estos últimos sean desempleados), así como para la subcontratación (que, aunque permitida, requiere autorización de la Dirección General de Empleo cuando exceda del 20% del importe de la ayuda y sea superior a 60.000 euros).

Como ya se ha comentado anteriormente, la subcontratación en este tipo de acciones formativas (condicionada por la propia naturaleza de la acción, que incluye tanto la acción formativa como el compromiso de contratación) supone que sea la empresa que ofrece las prácticas la beneficiaria de la subvención, y a su vez, ésta subcontrata la formación con una entidad formadora. Esta última se relaciona únicamente con la beneficiaria y no tiene ningún tipo de control por parte de la Administración, por lo que el beneficiario se convierte en un mero intermediario en lo que se refiere a la actividad formadora.

La preselección de los **alumnos** participantes en las acciones formativas la realiza el SRE (en los ejercicios 2010 y 2011) o la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

(ejercicio 2013), entre los desempleados inscritos en las oficinas de empleo. El centro de formación realiza la selección definitiva, pudiendo incorporar trabajadores ocupados que hayan presentado directamente la solicitud ante ellos, pero respetando los porcentajes mínimos de desempleados establecidos en cada convocatoria. En las convocatorias de 2013 se establece también la prioridad de determinados colectivos.

El resumen de acciones formativas y participantes en los ejercicios fiscalizados se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro II.18. Formación ocupacional. Acciones formativas y participantes. Ejercicios 2010 a 2013

EJERCICIO	SUBVENCIÓN CONCEDIDA (euros)	Nº CURSOS	Nº ALUMNOS
2010	95.780.246	3.150	47.284
2011	87.588.844	2.877	43.171
2012	2.290.530	2.552	41.489
2013	49.803.552	4.303	64.545
TOTAL	235.463.172	12.882	196.489

No se dispone por parte de la Consejería, como existe para formación continua, de una base de datos comprensiva de todos los alumnos que han participado en las distintas acciones formativas en el período fiscalizado, por lo que no se ha podido comprobar a nivel global si existe multiparticipación de alumnos o si se respeta el porcentaje de desempleados sobre el total (al menos un 60%). Las relaciones de alumnos se incorporan directamente a cada uno de los expedientes.

No obstante, el hecho de que sea la propia Administración y no las entidades beneficiarias las que seleccionen a los alumnos participantes en las acciones, ofrece mayores garantías sobre todo el proceso. Además, en los expedientes seleccionados en la muestra analizada, se ha verificado el correcto cumplimiento de estos aspectos.

Las órdenes de convocatoria de estas ayudas prevén la posibilidad del **pago** anticipado del 75% del importe de la subvención concedida (en determinados casos, deberá solicitarse con carácter obligatorio), que habrá de ser garantizado con el correspondiente aval.

Las distintas convocatorias (salvo las de compromisos de contratación), prevén la exención de la constitución de garantía en los casos previstos en el artículo 42 del RLGS, así como por haber participado en convocatorias anteriores y haber ejecutado al menos el 75% de éstas.

El 25% restante se recibe una vez justificada la realización del curso y efectuada la liquidación correspondiente.

También en este aspecto el procedimiento establecido ofrece mayores garantías que la formación continua, ya que no se produce la liquidación final hasta una vez



justificado por completo el curso. Además, se exige garantías, si bien en la práctica los supuestos de exención no son la excepcionalidad.

Los reintegros a exigir son, por tanto, mucho menores que en formación continua, ya que no se llega a abonar el importe total del curso hasta que se ha revisado la documentación justificativa. El detalle de los reintegros exigidos y cobrados se recoge en el Cuadro II.19 posterior.

II.2.2.3. Justificación y liquidación de la subvención

Una vez realizada la acción formativa, el beneficiario está obligado a justificar su realización, así como los gastos generados por la misma.

La forma de justificación a que se refieren las convocatorias y, a nivel general, la Orden TAS 718/2008, se desarrolla y concreta en dos órdenes específicas para el período fiscalizado: Orden 4341/2010, de 20 de diciembre, y Orden 2838/2012, de 8 de marzo, por las que se regula la justificación de gastos derivados de la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados.

En estas órdenes se establecen los requisitos y documentación necesaria para justificar los gastos, estableciendo criterios de imputación y modelos normalizados de justificación. Los beneficiarios de la subvención deben presentar, de forma individualizada para cada acción formativa, la "solicitud de liquidación de la subvención", acompañada de la documentación exigida, así como conservar la documentación justificativa relacionada con los gastos y la ejecución de la acción formativa durante un período de cuatro años.

Junto a la solicitud de liquidación se debe aportar la cuenta justificativa que ha de contener la declaración del beneficiario de la subvención de la inexistencia de concurrencia de subvenciones públicas, la declaración resumen anual del IVA, una memoria de actuación justificativa del cumplimiento de las condiciones impuestas en la concesión de la subvención, con indicación de las actividades realizadas y los resultados obtenidos, una memoria económica justificativa del coste de la acción formativa con los criterios de imputación de los costes directos y asociados, y la documentación acreditativa de los gastos y de los pagos realizados.

En el caso de que la acción formativa tenga una duración inicial de más de ciento cincuenta horas, la cuenta justificativa debe ir acompañada preceptivamente de un informe de un auditor de cuentas, designado y contratado por el beneficiario de la subvención.

Las órdenes regulan los tipos de gastos aceptados y excluidos, distinguiendo entre costes directos de la acción formativa, costes asociados (que no podrán superar el 20% de la subvención concedida), gastos de auditoría (en la Orden 4341/2010 se



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

establece un límite del 2,5% de la subvención concedida, mientras que en la Orden 2838/2012 no se especifica límite alguno), costes de la subcontratación en las acciones formativas con compromiso de contratación y, cuando se haya programado, costes de la actividad del tutor de formación práctica en centros de trabajo.

La cuantía máxima de la subvención a liquidar por cada acción formativa se determina mediante el producto del número de horas realmente impartidas por el número de alumnos subvencionables y por el importe del módulo económico fijado en la concesión de la subvención, siempre con el límite de los gastos subvencionables presentados y aceptados.

La Dirección General de Formación no posee una base de datos en la que se recoja el total de los costes presentados por cada acción, distinguiendo por tipos de costes, por lo que de nuevo no ha sido posible verificar a nivel global el cumplimiento de los límites de costes asociados y costes del auditor que exigen las órdenes de justificación. Los costes presentados, así como las liquidaciones efectuadas se recogen en cada expediente de forma individualizada, habiéndose encontrado de conformidad, con las salvedades que se recogen más adelante al analizar la muestra.

Al margen de otras observaciones, el análisis realizado ha permitido comprobar que, a nivel general, la norma permite el incumplimiento total del compromiso de contratación con una penalización tan solo del 60%. Es decir, en determinados casos, el beneficiario ha incumplido totalmente la finalidad de la subvención en lo que se refiere al compromiso de contratación, que es la parte que no subcontrata, y aun así ha cobrado el 40% de la misma. A partir de las convocatorias de 2014 se modifica la redacción de la norma, estableciendo el incumplimiento en un porcentaje sobre el total de alumnos finalizados y evitando que se produzcan situaciones como las señaladas anteriormente.

Presentados los costes y efectuada la oportuna liquidación, se procede por parte de la Consejería al pago del importe restante o en su caso, a la exigencia del correspondiente reintegro. En el siguiente cuadro se recogen los importes liquidados y, por diferencia entre estos y los anticipos realizados, el importe a pagar por la Consejería o a reintegrar por el beneficiario, en su caso:



**Cuadro II.19. Formación ocupacional. Liquidación cursos desempleados.
Ejercicios 2010 a 2013 (en euros)**

	2010	2011	2012	2013
Subvención concedida	95.780.246	87.588.844	2.290.530	49.803.552
Anticipo pagado	69.915.453	63.533.133	958.118	32.980.160
Anticipo pagado exptes no liquidados	17.156	60.975	60.750	17.323.323
Importe liquidado	88.677.209	79.887.360	825.985	18.602.200
Diferencia imp. liquidado-anticipo	18.778.911	16.415.202	-71.382	2.945.364
A pagar (+)	19.589.984	17.529.755	249.717	4.425.280
A reintegrar (-)	811.073	1.114.553	321.099	1.479.916
Reintegrado	333.206	398.151	263.583	453.118
Anulados o incobrables	302.019	348.503	-	-
Pendiente de reintegro	175.848	367.899	57.516	1.026.798

La diferencia entre el importe liquidado con el anticipado (descontando de este último los anticipos pagados de expedientes que están todavía pendientes de liquidar) es, salvo en el ejercicio 2012, positiva. Aunque existen importes pendientes de reintegro y otros anulados o incobrables, estos son menores que los destinados a cursos de formación continua, debido a la propia mecánica del pago, en el que el anticipo es del 75% del importe concedido y no del total.

A 30 de abril de 2016, la situación de los expedientes de cursos para desempleados de las convocatorias de los ejercicios 2010 a 2013, se recogen en el siguiente cuadro:

**Cuadro II.20. Formación ocupacional. Situación de los expedientes a
30/4/2016**

Situación de los expedientes		2010	2011	2012	2013	TOTAL
En liquidación	Nº planes	1	4	4	2.620	2.629
	Importe subv (euros)	22.875	81.300	81.000	25.440.430	25.625.605
	% sobre total importe	0,0	0,1	3,5	55,1	6,3
En anulación	Nº planes	--	--	--	47	47
	Importe subv (euros)	--	--	--	339.737	339.737
	% sobre total importe	--	--	--	0,7	0,1
Liquidado o anulado	Nº planes	3.149	2.873	60	1.636	7.718
	Importe subv (euros)	95.757.371	87.507.544	2.209.530	24.023.385	209.497.829
	% sobre total importe	100,0	99,9	96,5	48,2	89,0
Total	Nº planes	3.150	2.877	64	4.303	10.394
	Importe subv (euros)	95.780.246	87.588.844	2.290.530	49.803.552	235.463.171



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

Tal y como puede observarse, el grado de avance de estos expedientes es mucho mayor que en los cursos de formación continua.

Considerando el período fiscalizado en su conjunto, a 30 de abril de 2016 el 89% de los expedientes están ya cerrados (o anulados, en su caso). El resto están en proceso de anulación o liquidación y corresponden en su gran mayoría a expedientes del ejercicio 2013.

Analizando las distintas situaciones en función de cada ejercicio:

- En el ejercicio 2010 todos los expedientes están liquidados excepto uno, por importe de 22.875 euros, en el que no se ha calculado el importe de la liquidación. En esta misma situación se encuentran cuatro cursos del ejercicio 2011, por un importe conjunto de 81.300 euros. El porcentaje de expedientes no liquidados sobre el total no llega en ninguno de los dos ejercicios al 0,1%.
- En el ejercicio 2012 siguen siendo cuatro los expedientes que están en liquidación (por un total de 81.000 euros), si bien su porcentaje sobre el total se eleva al 3,5%. En estos cuatro expedientes la revisión está más avanzada, ya que se ha calculado el importe de la liquidación.
- Es en el ejercicio 2013 en el único que existe un porcentaje significativo de expedientes pendientes de liquidar (el 55,1% de la subvención total se encuentra en liquidación y el 0,7% en anulación). De estos expedientes, en 113 está pendiente de calcularse la liquidación. El resto tiene distintos avances en el proceso de liquidación, habiéndose producido en muchos un primer pago tras la liquidación y en algunos hasta un segundo pago, aunque no se considera finalizado el proceso.

En general, el grado de avance en los expedientes de formación ocupacional se considera razonable.

Se ha analizado una muestra de 46 expedientes de cursos para desempleados (aproximadamente 690 alumnos), en los que se han observado las incidencias que se señalan en los siguientes párrafos, que muchas veces no suponen un incumplimiento legal, pero ello indica que la gestión no fue la más adecuada:

- En tres de los expedientes con compromisos de contratación, se ha incumplido totalmente este compromiso, al que está obligada la entidad beneficiaria. Las órdenes de convocatoria exigen que, tras la formación, la empresa beneficiaria contrate, al menos, al 60% de los trabajadores que finalicen el curso. Sin embargo, tal y como se ha indicado anteriormente, la misma norma, en el cálculo de los incumplimientos, permite que, aunque no se haya contratado a nadie, se siga cobrando el porcentaje al que no está obligada la empresa. Es decir, en estos tres expedientes, aunque no se haya contratado a nadie, se ha percibido el 40% del importe de la subvención.
- En un expediente el beneficiario no cumple con la justificación de la subvención, al no aportar la información complementaria que se le solicita tras



reparos del interventor. Se declara la pérdida del derecho al cobro del resto de la subvención (25% no anticipado), sin reclamarle el 75% ya cobrado.

- En dos expedientes se producen errores en el cálculo de los costes indirectos, bien porque no se ofrece ningún criterio objetivo para la imputación, o porque se imputan meses completos cuando el curso no dura el mes completo.
- En un expediente el informe final de seguimiento presenta un número mayor de alumnos subvencionables que el que señala la propia empresa (22 frente a 19). La liquidación se efectúa tomando 22 alumnos cuando, si se aplican las normas que recoge la Orden TAS 718/2008 serían 19, coincidente con lo que declara la beneficiaria.
- En el informe final de seguimiento de un expediente se hacen constar tres visitas de las que no hay el parte correspondiente.
- En un expediente no se acredita la existencia de tres ofertas de diferentes proveedores en la prestación de servicios por parte de entidades distintas a los beneficiarios, habiendo superado las cuantías establecidas en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público, para el contrato menor (art. 31.3 Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, LGS). En otro, los presupuestos aportados presentan dudas razonables para considerar cumplido el requisito de la existencia de tres ofertas de diferentes proveedores, al aparecer los presupuestos sin firmar, y ser dos de ellos de empresas del mismo grupo.
- En un expediente se lleva a cabo la ejecución total o parcial de las actividades subvencionadas por entidades vinculadas con los beneficiarios, sin que se haya solicitado la autorización del órgano concedente como exige la ley (art. 29.7.d.2ª LGS).
- En un expediente los costes asociados superan el 10% de los costes de la acción formativa, incumpliendo lo establecido en el Anexo II, punto 2, de las Orden TAS 718/2008, modificado por la Orden ESS 1726/2012, de 2 de agosto.
- En dos expedientes de compromiso de contratación se ejecutan por un tercero los conceptos principales de la actividad formativa sin autorización del órgano concedente, siendo dicha autorización procedente al exceder la subcontratación del 20% del importe de la ayuda y ser superior a 60.000 euros.



II.3. CONTROLES IMPLANTADOS EN LA GESTIÓN DE LOS CURSOS

El RD 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema profesional para el empleo, prevé el establecimiento de actuaciones de seguimiento y control de las acciones de formación, debiendo elaborar la Administración competente un plan de seguimiento y control de la formación de oferta, así como un informe sobre su ejecución.

Las actuaciones de seguimiento y control incluidas en este plan deben cubrir, al menos, el 5% de los recursos públicos destinados a cada modalidad de formación de oferta. Estas acciones incluyen:

- Visitas in situ, realizadas en el lugar de impartición del curso y durante su realización. Las actuaciones se llevan a cabo a través de evidencias físicas y testimonios recabados mediante entrevistas a los responsables de formación, alumnos y formadores.
- Visitas ex post, realizadas una vez finalizada la ejecución de las acciones formativas. Estas actuaciones tienen como fin la obtención de evidencias sobre la ejecución de la acción formativa, número real de participantes, entrega de los certificados de formación y la documentación justificativa de los costes de formación.

El órgano encargado de la elaboración de los criterios para la evaluación y seguimiento de la formación para el empleo y de las políticas activas de empleo ha sido, en los ejercicios 2010 y parte de 2011, el Área de Evaluación, Seguimiento y Control de Calidad del Servicio Regional de Empleo y, a partir de la extinción del SRE, la Dirección General de Estrategia y Fomento del Empleo, dependiente de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. En el momento de realización del trabajo de campo, esta dirección pasa a depender de la Dirección General de Formación y se configura como Subdirección General de Evaluación, Seguimiento y Control.

La Comunidad de Madrid ha incorporado los criterios recogidos en los Planes Anuales de Evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo (elaborados por el Servicio Público de Empleo Estatal), en las Guías de seguimiento de las acciones formativas, tanto de empleo como de formación, elaboradas por la Comunidad de Madrid.

El seguimiento se ha realizado, de acuerdo con las citadas Guías, de todos los expedientes de desempleados, así como de los que sirven para la obtención de certificados de profesionalidad.

En cuanto al resto de expedientes (formación continua), a partir de los listados aportados tanto por la FTFE (para los ejercicios 2010 y 2011), como por la Subdirección General de Evaluación, Seguimiento y Control, se ha realizado este cuadro en el que se recogen las actuaciones de seguimiento llevadas a cabo en los ejercicios fiscalizados en los cursos para trabajadores ocupados:



**Cuadro II.21. Actuaciones de seguimiento en formación continua.
Ejercicios 2010 a 2013**

EJERCICIO	Grupos totales iniciados	Grupos con actuaciones de seguimiento	Seguimiento sobre iniciados (%)
2010	6.625	2.130	32,2
2011	7.267	2.313	31,8
2012	2.190	1.822	83,2
2013	2.073	1.520	73,3
TOTAL	18.155	7.785	42,9

En estos expedientes (formación continua), no ha existido un criterio objetivo para la selección de las acciones formativas que van a ser objeto de seguimiento. La selección se ha realizado en función de la carga de trabajo del órgano competente del control en cada momento, sin tener en cuenta el presupuesto ni el número de horas impartido de cada curso.

Si bien el porcentaje calculado en el Cuadro II.21 considera todos los grupos iguales, y el RD 395/2007 se refiere a "recursos públicos destinados", los porcentajes de actuaciones de seguimiento sobre número de cursos iniciados en cada ejercicio son muy superiores al 5% que exige la citada norma, sin perjuicio de que este último porcentaje es, a juicio de esta Cámara, totalmente insuficiente para garantizar un adecuado control.

En lo que se refiere a los resultados de las actuaciones llevadas a cabo, las limitaciones encontradas por la falta de información completa y fiable, han impedido ofrecer una visión completa de las mismas. Es necesario precisar lo siguiente sobre las fuentes de información utilizadas para ello:

- La Subdirección General de Evaluación, Seguimiento y Control dispone de una aplicación propia que utiliza para su organización administrativa y del trabajo, que en ningún caso incluye datos económicos y que no está vinculada a ninguna otra base de datos.
- Desde la Subdirección ha sido facilitado un listado para cada ejercicio y para los dos tipos de colectivos de las actuaciones de control llevadas a cabo, pero dichos listados no incluyen el resultado de la revisión efectuada.
- En el caso de formación ocupacional, el resultado de las actuaciones está únicamente incorporado a los expedientes, sin que se haya podido obtener información a nivel global con el resultado de las actuaciones.
- Para la formación continua, además de estar incorporado a los expedientes, la base de datos de la FTFE sí recogía el resultado de estas actuaciones, si bien



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

dicha base sólo ha funcionado para los ejercicios 2010 y 2011. Con la creación del aplicativo informático SFOC se pretende que también se incorporen al mismo, aunque hasta la fecha de realización de los trabajos de auditoría, dicha incorporación no se ha efectuado.

Según la citada Subdirección, sí están colgados de una carpeta en la red (a la que tienen acceso tanto el área de formación continua como seguimiento) los informes generados tras las actuaciones de seguimiento, y sólo se genera informe en el caso de que existan incidencias de grupo o de alumnos, entendiendo que si no se ha generado informe la revisión ha resultado completamente favorable. Sin embargo, esta información no resulta fiable, ya que, a partir del análisis de los expedientes, se han localizado físicamente informes que no están colgados en la red y, además, algunos informes de la red no recogen ninguna incidencia, por lo que no se puede concluir que siempre que no haya informe en la red el resultado es favorable, ni viceversa.

A pesar de las limitaciones encontradas por la falta de integridad y la existencia de discrepancias en las informaciones aportadas, y teniendo siempre en cuenta las consideraciones efectuadas, se puede resumir en el siguiente cuadro el resultado de las actuaciones de seguimiento en formación continua (partiendo de los datos de la FTFE en los ejercicios 2010 y 2011 y de los datos de la red para los ejercicios 2012 y 2013):

**Cuadro II.22. Resultado de las actuaciones de seguimiento en formación continua.
Ejercicios 2010 a 2013**

EJERCICIO	Grupos con actuaciones de seguimiento	Grupos con incidencias			
		Grupos con incidencias de grupo	Grupos con incidencias de alumnos	Total de grupos con incidencias	Porcentaje de incidencias (%)
2010	2.130	22	1.444	1.455	68,3%
2011	2.313	115	1.804	1.826	78,9%
2012	1.822	131	794	884	48,5%
2013	1.520	62	900	926	60,9%
TOTAL	7.785	330	4.942	5.091	65,4%

En el cuadro anterior, el total de grupos con incidencias resulta de sumar aquellos en los que se han detectado incidencias de grupo con los que se han tenido incidencias de alumnos, descontando aquéllos que aparecen de forma duplicada en las dos situaciones.

Como puede observarse el porcentaje de incidencias detectadas resulta significativo en todos los ejercicios, lo que refuerza la idea de que el porcentaje de control del 5% que exige la normativa aplicable, resulta del todo insuficiente. De hecho, debería dotarse a esta subdirección de los medios necesarios para aumentar el número de actuaciones de seguimiento realizadas.



A la vista de los resultados obtenidos con la muestra seleccionada, que se detallan más adelante, es necesario incidir, no sólo en el número de actuaciones realizadas, sino en la forma en la que éstas se están realizando. Las actuaciones llevadas a cabo deben permitir asegurar que los cursos se han realizado y con el número de alumnos registrados. A su vez, se hace necesario que se mejore la comunicación entre las dos subdirecciones que integran la Dirección General de Formación (S.G. de Formación y S.G. de Evaluación, Seguimiento y Control) para que las incidencias observadas en los controles efectuados se traduzcan, en su caso, en una reducción de los importes subvencionados.

El seguimiento parte de la revisión de la documentación que presenta la entidad, basada en cuestionarios rellenos por los alumnos y otra documentación justificativa sobre los mismos, nunca económica, así como de los resultados de las visitas realizadas. En los cursos de certificados de profesionalidad se lleva a cabo una visita inicial y otra final, y, si el curso tiene más de 200 horas, una visita intermedia. En el resto de cursos de modalidad presencial suele haber una única visita in situ. En los cursos de modalidad a distancia o teleformación sólo hay visitas ex post.

En los casos en los que se revisa únicamente la documentación aportada por la entidad, y si no hay visitas in situ, no se puede verificar que el curso se esté verdaderamente realizando. Además, tal y como se ha recogido anteriormente en el informe, desde el punto de vista económico, esta documentación resulta totalmente insuficiente cuando se trata de cursos subcontratados, en los que en lugar de aportarse facturas abonadas directamente al prestador del servicio, la documentación se limita a una relación de costes asociados a cada curso.

Por otra parte, como se expone más adelante, en la muestra seleccionada se han detectado incidencias sobre alumnos, formadores o material didáctico, entre otras, que no se han puesto de manifiesto en el informe de seguimiento y que, por tanto, no han supuesto una reducción del importe a recibir por el beneficiario.

Las visitas in situ sí se consideran un método fiable para comprobar que el curso se ha realizado. Sin embargo, en la práctica, se ha comprobado que son poco eficaces para determinar el número de alumnos del mismo.

Esto es así por la propia mecánica de los cursos que permiten un porcentaje de ausencias de los alumnos de hasta el 25%. Por tanto, en muchos de los expedientes analizados en la muestra, los cursos no están completos los días de las visitas, pero en los partes de firmas del resto de los días siempre figuran la totalidad de los alumnos matriculados. Por ello, si la empresa presenta los partes de firmas completos, las ausencias en el día de las visitas no son suficientes para determinar una reducción de la subvención.

Incluso en la muestra se han detectado cursos en los que no coinciden los partes de firma del día de la visita que constan en el seguimiento, con los que presenta posteriormente la empresa relativos a ese mismo día, de lo que se deduce que se han añadido firmas con posterioridad.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

El seguimiento es todavía más ineficaz en los cursos de teleformación. En estos cursos, no hay posibilidad de realizar visitas in situ, por lo que no se puede garantizar que los cursos se han realizado. La revisión parte de la documentación presentada por la empresa que, además, como ya se ha comentado, es insuficiente cuando se trata de cursos subcontratados. Además se revisaban los tiempos de conexión, resultado, evaluaciones de los alumnos, ... pero el acceso a las plataformas no es total, por lo que tampoco de esta forma es posible verificar que el curso se está realizando, y por los alumnos subvencionados.

Los informes realizados por la auditoría contratada por la Comunidad concluyen en muchos casos con la existencia de una carencia significativa de control en la trazabilidad de las acciones de los alumnos en la plataforma, debido a que ésta no registraba la dirección IP desde la que tenían lugar las conexiones. La falta de control sobre la trazabilidad de los alumnos se tradujo en la imposibilidad de concluir sobre la veracidad de las efectivas acciones de los alumnos en términos de uso de la plataforma. Es decir, según los citados informes, no existieron medios suficientes para poder constatar la efectiva realización de los cursos por parte de los alumnos.

Estos informes están llevando a exigir el reintegro de muchos de los cursos de formación afectados, correspondientes a la convocatoria de 2011, y a fecha de elaboración de este informe, quedan todavía algunos por finalizar. Como ya se ha comentado anteriormente, estos controles, que se están extendiendo a ejercicios posteriores, no se han planteado para cursos de esta modalidad de la convocatoria del ejercicio 2010, en los que los beneficiarios han sido las mismas empresas investigadas en el ejercicio 2011.

En los párrafos siguientes se recogen las incidencias observadas en la revisión de los expedientes analizados, tanto de formación continua como de formación ocupacional.

De la muestra analizada de formación continua, 39 expedientes incluían acciones de seguimiento, que afectaban a 413 grupos. Las incidencias detectadas en estos expedientes han sido las siguientes:

- En cinco expedientes existen discrepancias entre el número de alumnos reflejados en las actas de visita de seguimiento y los partes de firmas que se adjuntan con la solicitud de liquidación o con los listados de alumnos que figuran en las bases de la FTFE.
- En tres expedientes, el formador declara en la entrevista realizada por el área de seguimiento que está contratado por entidad distinta al beneficiario o empresa subcontratada por éste, sin que se explique en el expediente la relación que hay entre entidad empleadora y las otras y sin que dicha incidencia sea tenida en cuenta al analizar la justificación y realizar la liquidación.
- En dos expedientes, la documentación de material didáctico e índice de materias que figura en la carpeta de seguimiento, no se corresponde al curso que se financia, que ni siquiera está incluido en el plan formativo.



- En un expediente, una acción figura en el listado de seguimiento, pero no se localiza ningún tipo de documentación de seguimiento en el expediente. En otros cuatro expedientes la documentación encontrada adolece de importantes deficiencias, entre ellas sobres extraviados, sin contenido o, en definitiva, sin integridad de la información.
- En tres expedientes, la entidad beneficiaria declara que los participantes ocupados seleccionados no tienen vinculación con la misma. Dicho documento es firmado por la entidad beneficiaria y por el técnico de seguimiento dando su visto bueno, cuando se ha comprobado que todos o parte de los alumnos son trabajadores de la beneficiaria. En otros cuatro expedientes si existe declaración de los alumnos en la que certifican que son trabajadores de la entidad formadora, sin que tal circunstancia haya sido puesta de manifiesto en el informe de Formación Continua.
- En cuatro expedientes, no queda acreditada la realización de las acciones formativas efectuadas bajo la modalidad de teleformación, incumpliendo lo establecido en las diferentes órdenes de convocatoria en cuanto a la notificación de la dirección web de la plataforma tecnológica utilizada, así como de las claves de entrada a la misma para comprobar la realización de la formación por los participantes.

Los 46 expedientes analizados de formación ocupacional han sido objeto de seguimiento, tal y como exige la ley. Las incidencias detectadas en estos expedientes han sido las siguientes:

- En 12 expedientes se han encontrado discrepancias en el número de alumnos reflejados en las actas de visita de Seguimiento y los partes de firmas que se adjuntan con la solicitud de liquidación.
- En dos expedientes los alumnos no cumplen los requisitos académicos mínimos exigidos para la realización del curso o dichos requisitos no están acreditados debidamente.
- En dos expedientes se inicia el curso con más alumnos de los programados, incumpliendo lo establecido en la normativa aplicable.

II.4. REFLEJO DE LAS OPERACIONES EN LOS ESTADOS FINANCIEROS

La ejecución de las acciones formativas que tienen su origen en las convocatorias de cursos para ocupados y desempleados de los ejercicios 2010 a 2013 tienen su reflejo presupuestario en dos centros diferentes: el SRE hasta su extinción en julio de 2011, y la Administración General a partir de ese momento, y en dos subconceptos diferenciados del capítulo de Transferencias corrientes, uno para formación continua y otro para formación ocupacional. Hay que tener en cuenta que la ejecución de estas



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

acciones se extiende a ejercicios posteriores, por lo que se considera el período 2010-2016 en este apartado del informe.

Los programas presupuestarios afectados han sido los siguientes:

- 960: Servicio Regional de Empleo, gestionado por este centro, durante los ejercicios 2010 y 2011, hasta la extinción del mismo.
- 508: Formación Profesional, gestionado por la Consejería de Educación y Empleo, que asume los objetivos, actividades e indicadores del programa 960 en lo relativo a formación ocupacional, formación continua, autoempleo y evaluación y control de los cursos de formación, en la segunda mitad de 2011, tras la extinción del SRE.
- 810: Formación, gestionado por la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, durante los ejercicios 2012, 2013 y 2014.
- 241A: Formación para el Empleo, gestionado por la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, para los ejercicios 2015 y 2016.

Estos programas y subconceptos no gestionan exclusivamente las ayudas objeto de fiscalización en este informe, sino que engloban además otro tipo de operaciones. Teniendo en cuenta únicamente las ayudas referidas de las convocatorias 2010 a 2013, su ejecución presupuestaria, tomando como fecha de corte el 30 de abril de 2016, es la siguiente:

Cuadro II.23. Ejecución presupuestaria. OR totales ocupados y desempleados.
Ejercicios 2010 a 2016 (en euros)

Obligaciones Reconocidas	Año de la Convocatoria				
	2010	2011	2012	2013	Total
2010	30.062.496	--	--	--	30.062.496
2011	72.880.270	814.693	--	--	73.694.962
2012	28.538.824	111.566.575	298.476	--	140.403.875
2013	9.635.519	14.050.398	17.225.274	1.122.295	42.033.486
2014	276.017	3.611.435	228.890	48.108.873	52.225.214
2015	59.716	18.273	20.828	4.724.818	4.823.634
2016	--	--	74.126	1.651.727	1.725.853
TOTAL	141.452.842	130.061.373	17.847.592	55.607.714	344.969.521

Teniendo en cuenta únicamente las convocatorias de trabajadores ocupados, la ejecución presupuestaria es la siguiente:



**Cuadro II.24. Formación continua. Ejecución presupuestaria.
Ejercicios 2010 a 2016 (en euros)**

Obligaciones Reconocidas	Año de la Convocatoria				
	2010	2011	2012	2013	Total
2010	--	--	--	--	--
2011	33.022.523	--	--	--	33.022.523
2012	18.649.608	48.856.645	--	--	67.506.253
2013	180.908	136.157	16.560.871	--	16.877.936
2014	28.322	--	--	13.961.714	13.990.036
2015	54.764	--	--	--	54.764
2016	--	--	74.126	--	74.126
TOTAL	51.936.125	48.992.802	16.634.997	13.961.714	131.525.637

Si comparamos las obligaciones reconocidas hasta abril de 2016 con los importes concedidos inicialmente, se obtienen los siguientes resultados:

**Cuadro II.25. Formación continua. Ejecución presupuestaria. Importes concedidos y OR.
Convocatorias ejercicios 2010 a 2013 (en euros)**

Ejercicio convocatoria	Subvención concedida	OR hasta abril 2016	% OR sobre subv. concedida	% expedientes liquidados y cerrados
2010	52.479.765	51.936.125	99,0	100,0
2011	49.638.246	48.992.802	98,7	11,4
2012	17.516.293	16.634.997	95,0	54,4
2013	16.681.317	13.961.714	83,7	9,1
Total	136.315.621	131.525.637	96,5	

Como puede observarse en el cuadro anterior, salvo en la convocatoria de 2013, aunque el porcentaje de expedientes liquidados y cerrados sea muy bajo en algunos ejercicios, las obligaciones ya están reconocidas en su práctica totalidad, debido al sistema de pago anticipado previsto.

En el caso de los trabajadores desempleados, la ejecución presupuestaria se resume en el siguiente cuadro:



**Cuadro II.26. Formación ocupacional. Ejecución presupuestaria.
Ejercicios 2010 a 2016 (en euros)**

Obligaciones Reconocidas	Año de la Convocatoria				
	2010	2011	2012	2013	Total
2010	30.062.496	--	--	--	30.062.496
2011	39.857.747	814.693	--	--	40.672.440
2012	9.889.216	62.709.930	298.476	--	72.897.622
2013	9.454.611	13.914.241	664.403	1.122.295	25.155.550
2014	247.694	3.611.435	228.890	34.147.160	38.235.178
2015	4.952	18.273	20.828	4.724.818	4.768.870
2016	--	--	--	1.651.727	1.651.727
TOTAL	89.516.717	81.068.571	1.212.596	41.646.000	213.443.883

Al igual que con los trabajadores ocupados, se han comparados los importes ejecutados hasta abril de 2016 con las subvenciones concedidas inicialmente en el siguiente cuadro:

**Cuadro II.27. Formación ocupacional. Ejecución presupuestaria. Importes concedidos y OR.
Convocatorias ejercicios 2010 a 2013 (en euros)**

Ejercicio convocatoria	Subvención concedida	OR hasta abril 2016	% OR sobre subv. concedida	% expedientes liquidados y cerrados
2010	95.780.246	89.516.717	93,5	100,0
2011	87.588.844	81.068.571	92,6	99,9
2012	2.290.530	1.212.596	52,9	96,5
2013	49.803.552	41.646.000	83,6	48,2
Total	235.463.172	213.443.883	90,6	

En formación ocupacional, el porcentaje de obligaciones reconocidas sobre el importe concedido es algo menor que en formación continua, a pesar de que el grado de avance es mayor. En formación ocupacional la revisión ha sido más rápida y las obligaciones reconocidas se han concentrado en menos ejercicios.

El presupuesto de gastos de los programas presupuestarios afectados, que son los que recogen los cuadros anteriores, refleja las obligaciones reconocidas de forma bruta, sin descontarle los reintegros que, en su caso, se puedan haber producido. Estos reintegros se reconocen en el presupuesto de ingresos de la Administración General, dentro del subconcepto presupuestario que recoge los reintegros de la totalidad de subvenciones concedidas por la Administración (38010), dentro del capítulo de Tasas, precios públicos y otros ingresos.



El análisis de los reintegros previos y exigidos, y su relación con el importe de subvención pagada y con el grado de avance en la revisión de expedientes, se han expuesto en apartados anteriores en los cuadros II.7 y II.19 para formación continua y ocupacional, respectivamente.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. CONCLUSIONES

III.1.1. Sobre el análisis general de las subvenciones para la formación

1. El objeto de este informe se centra en las acciones formativas instrumentadas a través de subvenciones a empresas, asociaciones empresariales y sindicales y otras entidades. Por tanto, en el informe se recoge únicamente la formación de oferta, es decir, los planes de formación dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados y desempleados (apartado II.1).
2. Para los ejercicios 2010 a 2013 fueron aprobadas cuatro órdenes que recogen las convocatorias de subvenciones para la formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (una para cada ejercicio), así como ocho destinadas a trabajadores desempleados, destinándose a las citadas ayudas un total de 317.778.785 euros, que se concretan en una oferta formativa destinada a 30.999 cursos y 502.434 alumnos, con el desglose que se recoge en los cuadros II.1 y II.2 (apartado II.1).

III.1.2. Sobre la gestión de las subvenciones

III.1.2.1. Formación continua

1. La formación continua (también llamada formación profesional para el empleo o para trabajadores ocupados) se imparte mediante convenios programa con entidades empresariales y sindicales representativas en la Comunidad de Madrid, entidades de economía social y asociaciones de trabajadores autónomos. Las distintas acciones formativas incluidas en los preceptivos planes de formación aprobados se pueden impartir de forma presencial, a distancia convencional, mediante teleformación o mixta (apartado II.2.1).
2. La gestión de estas ayudas se realizó con el apoyo de la FTFE en las convocatorias de los ejercicios 2010 y 2011, que se llevó a cabo tanto en la parte de la convocatoria y concesión de las subvenciones, como en la de justificación, fundamentalmente mediante la puesta a disposición de una aplicación informática que sirvió de herramienta fundamental en la gestión de estas subvenciones. Para las convocatorias de los ejercicios 2012 y siguientes el Convenio con la FTFE dejó de aplicarse y la Comunidad de Madrid empezó a utilizar un aplicativo informático



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

propio denominado SFOC (Subvenciones de Formación Continua). Este cambio generó importantes problemas en el seno de la Dirección General de Formación, ya que el aplicativo no estaba totalmente desarrollado en el momento de su implantación. La información que ofrece el sistema en el ejercicio 2013 es considerablemente mejor a la del ejercicio 2012, aunque sigue sin recoger todos los datos que incluía anteriormente el aplicativo de la FTFE.

La falta de determinados datos en SFOC en los ejercicios 2012 (fundamentalmente) y 2013, así como las discrepancias de fechas entre lo recogido en la aplicación y lo que se desprende directamente de los expedientes analizados, ha supuesto una limitación al alcance de esta fiscalización, en la que se han utilizado datos muchas veces no homogéneos del todo entre los ejercicios considerados (apartado II.2.1).

3. En el procedimiento de concesión de las ayudas para formación continua se han observado determinados aspectos que serían mejorables y que se detallan en el apartado II.2.1.1, referentes a la exigencia de la capacidad técnica y económica mínima adecuada al solicitante antes de convertirse en beneficiario, o al establecimiento de criterios de valoración para la selección del beneficiario que no son adecuados o están insuficientemente definidos.

Por otra parte, la gran concentración de las entidades beneficiarias en los ejercicios 2010 y 2011 (fundamentalmente en los planes intersectoriales), es consecuencia esencialmente de la limitación de las entidades facultadas para poder ser consideradas solicitantes de las subvenciones. Este hecho resulta contrario al principio de concurrencia recogido en el artículo 8.3 de la LGS, y es especialmente criticable cuando, tal y como ocurre en numerosas ocasiones, finalmente los planes son desarrollados por otras entidades subcontratadas por las beneficiarias. A partir de la convocatoria de 2012, la Comunidad de Madrid, a semejanza del Estado, ha incluido los centros de formación como beneficiarios, a través de una línea específica para ellos, que es la de acciones vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad, reduciéndose así la concentración de beneficiarios existente en ejercicios anteriores (apartado II.2.1.1).

4. El sistema establecido por las órdenes de convocatoria para la formación continua determina el pago anticipado del 100% sin la exigencia de garantías (50% al inicio y el resto una vez que el beneficiario certifica haber impartido el 50% de la formación, sin ningún tipo de comprobación sobre la realidad de los datos aportados por el mismo). El pago previo a la justificación de la subvención y la no exigencia de garantías, aunque se ajustan a la normativa aplicable, hacen que se hayan producido numerosos expedientes de reintegro que, además de provocar la ociosidad de recursos públicos, puede generar importantes riesgos de no recuperar los importes pagados en exceso, al declararse las empresas insolventes.

En el Cuadro II.7 se recoge la situación a 30 de abril de 2016 de los reintegros exigidos de cada una de las convocatorias. Sólo el 17,4% de los reintegros exigidos están cobrados, y un 4,1% ha resultado incobrable. Todavía está pendiente de cobro el 78,5% de los reintegros exigidos (el 58,7% del ejercicio



2010 a 30 de abril de 2016). El 54% de los reintegros exigidos se encuentran pendientes de cobro en vía ejecutiva (apartado II.2.1.2).

5. Tanto la LGS como la Orden TAS 718/2008, recogen la posibilidad de subcontratación de la actividad formativa por parte del beneficiario, siempre que lo recojan las bases reguladoras y respetando ciertos requisitos. Según información aportada, las subcontrataciones autorizadas en el período considerado han sido del 43,9% de los importes concedidos, porcentaje en el que no están incluidas aquellas que no requieren autorización, ni la contratación de personal docente, que no se considera subcontratación. La excesiva subcontratación provocó que las entidades beneficiarias se convirtieran en meros intermediarios necesarios para lograr la subvención pública que posteriormente ejecuta otra entidad, ya que los planes formativos finalmente se realizan por entidades asociadas, agrupadas o subcontratadas, diferentes a las que resultaron adjudicatarias en la concesión.

Esta situación, además de incumplir el principio de eficiencia en la utilización de recursos públicos que recoge la LGS, transformar la adjudicación en directa en favor de la entidad que finalmente ejecuta el plan formativo, y no realizarse con las adecuadas garantías, determina una deficiente justificación de los costes de la actividad subvencionada ya que la ley limita la documentación justificativa exigida a las facturas emitidas por el proveedor para cada uno de los cursos impartidos. Estas facturas no son más que una relación de los costes asociados a cada curso (preparación, material e impartición), pero sin aportar nóminas, facturas de proveedores, criterios de imputación o cualquier otra documentación acreditativa de los costes efectivamente generados por la impartición de los cursos. La ausencia de documentación específica relativa a los costes efectivamente ocasionados por la formación al proveedor subcontratado, impide una adecuada comprobación de que el importe subvencionado no supera los costes subvencionables (apartado II.2.1.2).

6. La selección de alumnos que participan en el plan de formación se realiza por la entidad beneficiaria, por sí misma o en colaboración con la entidad responsable de impartir las acciones formativas, y debe atender a las prioridades del plan de formación y a criterios de igualdad y de objetividad. Las órdenes de cada convocatoria establecen unos porcentajes de ocupados y desempleados, porcentajes que se calculan sobre alumnos iniciados. El incumplimiento de estos porcentajes se ha producido en el 7,6%, 23,6%, 27,8% y 51,9% sobre el total de planes en los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente.

De acuerdo con las bases de datos facilitadas se ha producido una excesiva multiparticipación de algunos alumnos (a veces incluso en un mismo plan formativo), circunstancia que resulta contraria a los principios de igualdad y objetividad en el acceso a los planes de formación, que deberían ser tenidos en cuenta por las entidades beneficiarias a la hora de seleccionar alumnos para sus planes formativos.



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

A pesar del bajo índice de respuesta obtenido en las circularizaciones a alumnos, algunos de ellos afirmaron no haber realizado los cursos, lo que, además de haber generado pagos indebidos por los mismos, crea una duda razonable sobre la realización o no de dichas acciones en su totalidad.

Los citados cursos, todos de teleformación, fueron impartidos por empresas sobre las que, tanto la investigación policial realizada como la llevada a cabo por la auditora privada encargada por la Consejería, concluyeron sobre la imposibilidad de constatar la efectiva realización de las acciones incluidas en la convocatoria de cursos del ejercicio 2011. En el ejercicio 2010 no se realizó similar auditoría y, si bien la justificación de dicho ejercicio se aportó y comprobó según lo especificado en las normas aplicables, los hechos ocurridos posteriormente han demostrado que los controles aplicados, aun ajustados a la legalidad, fueron insuficientes para garantizar una gestión adecuada.

Por último, se ha comprobado la vinculación existente entre las entidades beneficiarias, formadoras o impartidoras con los alumnos. Los resultados muestran que existen 968, 724, 370 y 281 alumnos en los ejercicios 2010, 2011, 2012 y 2013, respectivamente, que son directamente trabajadores de la entidad beneficiaria, impartidora o encargada de las tutorías. Esta coincidencia sería mucho mayor si se consideraran también las empresas asociadas, análisis que no ha podido ser realizado a nivel general, si bien se ha constatado a través de los expedientes que hay alumnos en esta situación.

Este hecho, además de la utilización de la formación de oferta en lugar de la de demanda (no financiable al 100%), permite que las empresas utilicen trabajadores propios para alcanzar los porcentajes de ocupados sobre desempleados exigidos por la ley, y lleva consigo el incumplimiento de la concurrencia y publicidad que exige la ley en la elección de los alumnos, que son seleccionados por la empresa beneficiaria o formadora. Además, en el caso de la teleformación, y a la vista de las irregularidades detectadas, existe un riesgo importante de que los trabajadores realmente no recibieran los cursos, habiendo sido incluidos por la empresa, incluso sin su conocimiento, para recibir la subvención. También existe el riesgo, tal y como se ha comentado anteriormente, de que no se hayan realizado los cursos en su totalidad.

Los problemas que ha generado la modalidad de impartición de teleformación, en la que se ha constatado la existencia de importantes irregularidades, así como la incapacidad de controlar con los medios existentes la adecuada realización de este tipo de acciones, ha provocado que en ejercicios sucesivos se haya prescindido de esta modalidad de impartición (apartado II.2.1.2).

7. Una vez presentada y revisada la justificación de los cursos, se procede a la liquidación y en su caso, exigencia de los correspondientes reintegros. El cambio de sistema informático en el ejercicio 2012, con la implantación del SFOC sin apenas fase de prueba, así como la puesta en marcha de la citada investigación sobre los cursos de teleformación, provocó un importante retraso en la revisión y liquidación de los expedientes de las convocatorias analizadas. A 30 de abril de



2016, sólo están cerrados el 0,5%, 5,4% y 0,3% de los importes subvencionados en las convocatorias de los ejercicios 2011, 2012 y 2013.

De nuevo este retraso, unido al propio diseño de las convocatorias con el pago anticipado, genera importantes riesgos de no recuperar los importes pagados en exceso, además de permitir al beneficiario solicitar de nuevo una subvención sin terminar de justificar las concedidas en ejercicios anteriores (apartado II.2.1.3).

8. Los costes financiados a través de los planes de formación se dividen en costes directos, asociados y otros costes subvencionables de la actividad formativa, imponiendo la normativa una serie de límites a algunos de ellos. Sobre ellos se destaca la conveniencia de establecer el límite de los costes de evaluación y del informe del auditor sobre la ayuda certificada y no la concedida, y la inadecuada consideración de los mismos cuando no todos los alumnos han sido certificados o cuando se produce el ajuste por incumplimiento de colectivos prioritarios (apartado II.2.1.3).
9. En el Cuadro II.14 se detalla la relación de reintegros sobre el importe de subvención pagada, que en el ejercicio 2010 alcanza sólo el 4,7% con todos los planes liquidados o cerrados, mientras que en otros ejercicios el porcentaje es mayor siendo el grado de avance en la liquidación muy inferior. En el ejercicio 2011, con únicamente el 11,4% de planes liquidados y cerrados, ya se han exigido reintegros del 5,8% de la subvención pagada, debido a los resultados de la investigación realizada sobre los cursos de teleformación. Es por ello que, en opinión de la Cámara de Cuentas, la investigación (auditoría) debió incluir el ejercicio 2010, en el que se pagaron cursos en la modalidad de teleformación impartidos por las mismas empresas investigadas en ejercicios siguientes (apartado II.2.1.3).
10. La muestra seleccionada de expedientes de formación continua ha puesto de manifiesto algunas incidencias que refuerzan lo anteriormente expuesto y se detallan en el apartado II.2.1.2, relativas sobre todo a la falta de determinada documentación, o la deficiente justificación de los costes de la actividad subvencionada en los casos de subcontratación, entre otros aspectos. Las incidencias observadas, en muchas ocasiones, no suponen un incumplimiento legal, si bien la gestión no fue la más adecuada (apartado II.2.1.3).

III.1.2.2. Formación ocupacional

1. En el período fiscalizado se aprueban cuatro convocatorias en régimen de concurrencia competitiva para la formación ocupacional (trabajadores desempleados), algunas de las cuales incorporan certificados de profesionalidad y prácticas profesionales asociadas, concediéndose además, de forma directa, subvenciones a empresas que incluyen compromisos de contratación para los trabajadores desempleados que realicen los cursos. El importe total concedido en



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

los cuatro ejercicios es de 235.463.172 euros, del que un 93% ha sido en régimen de concurrencia competitiva considerado todo el período en su conjunto, aunque con una tendencia ascendente de las subvenciones concedidas de forma directa a empresas (apartado II.2.2).

A diferencia de las convocatorias de ocupados, las acciones formativas para desempleados se imparten únicamente en modalidad presencial (apartado II.2.2.1).

2. Las órdenes por las que se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva fijan que los beneficiarios de las subvenciones han de ser centros y entidades de formación para impartir las acciones formativas, sin que se permita la subcontratación (salvo la contratación de personal docente que no es considerada como tal). Este hecho hace que no se produzca la concentración de entidades beneficiarias que existía en las convocatorias de trabajadores ocupados.

En el apartado II.2.2.1 se detallan algunos de los criterios de adjudicación de estas órdenes que no se consideran adecuadamente definidos. En la convocatoria ordinaria del ejercicio 2013, que incorpora prácticas profesionales asociadas, se conceden además de forma directa ayudas a empresas para compensar gastos por dichas prácticas, y becas a alumnos participantes.

En el caso de las subvenciones para la financiación de acciones de formación con compromiso de contratación, los beneficiarios son empresas, asociaciones u otras entidades que dispongan del equipamiento adecuado para este fin, a través de sus propios medios o a través de contrataciones externas, por lo que se permite la subcontratación. Se cambia, por tanto, el procedimiento de concesión respecto a las convocatorias antes analizadas, ya que la entidad que realiza las prácticas es la beneficiaria de la subvención, pero no es una empresa de formación. La beneficiaria subcontrata la actividad formadora, siendo en la práctica un intermediario en esta actividad, que es realmente el objeto de la subvención.

Considerando todas las convocatorias analizadas, los resultados obtenidos muestran que no existe concentración de los beneficiarios, respetándose, por tanto, el principio de concurrencia que recoge la LGS (apartado II.2.2.1).

3. Las diferentes órdenes de convocatoria no permiten la subcontratación con terceros (al margen de la contratación de personal docente, que no se considera subcontratación), salvo en las relativas a la formación con compromiso de contratación, que se limitan a permitirlo pero sin regularlo. En estos últimos supuestos la entidad formadora se relaciona únicamente con la beneficiaria y no tiene ningún tipo de control por parte de la Administración, por lo que el beneficiario se convierte en un mero intermediario en lo que se refiere a la actividad formadora (apartado II.2.2.1).
4. En el período fiscalizado la oferta formativa para trabajadores desempleados se ha concretado en 12.882 cursos y 196.489 alumnos. No se dispone por parte de la Consejería, como existe para formación continua, de una base de datos comprensiva de todos los alumnos que han participado en las distintas acciones formativas en el período fiscalizado, por lo que no se ha podido comprobar a nivel



global si existe multiparticipación de alumnos o si se respeta el porcentaje de desempleados sobre el total (al menos un 60%). Las relaciones de alumnos se incorporan directamente a cada uno de los expedientes. No obstante, el hecho de que sea la propia Administración y no las entidades beneficiarias las que seleccionen a los alumnos participantes en las acciones, ofrece mayores garantías sobre todo el proceso. Además, en los expedientes seleccionados en la muestra analizada, se ha verificado el correcto cumplimiento de estos aspectos (apartado II.2.2.2).

5. Las órdenes de convocatoria de estas ayudas prevén la posibilidad del pago anticipado del 75% del importe de la subvención concedida (en determinados casos, deberá solicitarse con carácter obligatorio), que habrá de ser garantizado con el correspondiente aval. El 25% restante se recibe una vez justificada la realización del curso y efectuada la liquidación correspondiente.

También en este aspecto el procedimiento establecido ofrece mayores garantías que la formación continua, ya que no se produce la liquidación final hasta una vez justificado por completo el curso, siendo los reintegros a exigir por tanto menores. Además, se exige garantías, si bien en la práctica los supuestos de exención no son la excepcionalidad (apartado II.2.2.2).

6. Las órdenes de convocatoria regulan los tipos de gastos aceptados y excluidos, distinguiendo entre costes directos de la acción formativa, costes asociados (que no podrán superar el 20% de la subvención concedida), gastos de auditoría (en la Orden 4341/2010 se establece un límite del 2,5% de la subvención concedida, mientras que en la Orden 2838/2012 no se especifica límite alguno), costes de la subcontratación en las acciones formativas con compromiso de contratación y, cuando se haya programado, costes de la actividad del tutor de formación práctica en centros de trabajo.

La Dirección General de Formación no posee una base de datos en la que se recoja el total de los costes presentados por cada acción, distinguiendo por tipos de costes, por lo que de nuevo no ha sido posible verificar a nivel global el cumplimiento de los límites de costes asociados y costes del auditor que exigen las órdenes de justificación. Los costes presentados, así como las liquidaciones efectuadas se recogen en cada expediente de forma individualizada, habiéndose encontrado de conformidad, con las salvedades que se recogen al analizar la muestra.

Al margen de otras observaciones, el análisis realizado ha permitido comprobar que, a nivel general, la norma permite el incumplimiento total del compromiso de contratación con una penalización tan solo del 60%. Así, se han dado casos en los que el beneficiario ha incumplido totalmente la finalidad de la subvención en lo que se refiere al compromiso de contratación, que es la parte que no subcontrata, y aun así ha cobrado el 40% de la misma. A partir de las convocatorias de 2014 se modifica la redacción de la norma, estableciendo el incumplimiento en un



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

porcentaje sobre el total de alumnos finalizados y evitando que se produzcan situaciones como las señaladas anteriormente (apartado II.2.2.3).

7. Presentados los costes y efectuada la oportuna liquidación, se procede por parte de la Consejería al pago del importe restante o en su caso, a la exigencia del correspondiente reintegro. La diferencia entre el importe liquidado con el anticipado (descontando los anticipos pagados de expedientes que están todavía pendientes de liquidar) es, salvo en el ejercicio 2012, positiva. Aunque existen importes pendientes de reintegro y otros anulados o incobrables, estos son menores que los destinados a cursos de formación continua, debido a la propia mecánica del pago, en el que el anticipo es del 75% del importe concedido y no del total (apartado II.2.2.3).
8. El grado de avance en la revisión de expedientes de formación ocupacional se considera razonable. Tomando el período fiscalizado en su conjunto, a 30 de abril de 2016 el 89% de los expedientes están ya cerrados (o anulados, en su caso). El resto están en proceso de anulación o liquidación y corresponden en su gran mayoría a expedientes del ejercicio 2013 (apartado II.2.2.3).
9. En la muestra seleccionada se han encontrado algunas incidencias que se detallan en el apartado II.2.2.3, entre los que destaca el incumplimiento del compromiso de contratación o divergencias con los costes aportados o los alumnos certificados, entre otros aspectos. Las incidencias observadas, en muchas ocasiones, no suponen un incumplimiento legal, si bien la gestión no fue la más adecuada.

III.1.3. Sobre el control en la gestión de los cursos

1. El órgano encargado de la elaboración de los criterios para la evaluación y seguimiento de la formación para el empleo y de las políticas activas de empleo ha sido, en los ejercicios 2010 y parte de 2011, el Área de Evaluación, Seguimiento y Control de Calidad del Servicio Regional de Empleo y, a partir de la extinción del SRE, la Dirección General de Estrategia y Fomento del Empleo, dependiente de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura. En el momento de realización del trabajo de campo, esta dirección pasa a depender de la Dirección General de Formación y se configura como Subdirección General de Evaluación, Seguimiento y Control (apartado II.3).
2. La Comunidad de Madrid ha incorporado los criterios recogidos en los Planes Anuales de Evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del subsistema de formación profesional para el empleo (elaborados por el Servicio Público de Empleo Estatal), en las Guías de seguimiento de las acciones formativas, tanto de empleo como de formación, elaboradas por la Comunidad de Madrid.

El seguimiento se ha realizado, de acuerdo con las citadas guías, de todos los expedientes de desempleados, así como de los que sirven para la obtención de certificados de profesionalidad.



En cuanto los expedientes de formación continua, no ha existido un criterio objetivo para la selección de las acciones formativas que van a ser objeto de seguimiento. La selección se ha realizado en función de la carga de trabajo del órgano competente del control en cada momento, sin tener en cuenta el presupuesto ni el número de horas impartido de cada curso (apartado II.3).

3. En formación ocupacional, el resultado de las actuaciones está únicamente incorporado a los expedientes, sin que se haya podido obtener información a nivel global con el resultado de las actuaciones.

En formación continua, para ofrecer un resultado a nivel global se han utilizado diferentes fuentes de información, no siempre coincidentes. A pesar de las limitaciones que este hecho supone, los datos arrojan unos porcentajes de incidencias sobre actuaciones de seguimiento realizadas significativo en todos los ejercicios (entre el 48,5% y el 78,9%), lo que refuerza la idea de que el porcentaje de control del 5% que exige la normativa aplicable, resulta del todo insuficiente (apartado II.3).

4. El seguimiento parte de la revisión de la documentación que presenta la entidad, basada en cuestionarios rellenos por los alumnos y otra documentación justificativa sobre los mismos, nunca económica, así como de los resultados de las visitas realizadas.

En los casos en los que se revisa únicamente la documentación aportada por la entidad, y si no hay visitas in situ, no se puede verificar que el curso se esté verdaderamente realizando. Además, tal y como se ha recogido anteriormente, desde el punto de vista económico, esta documentación resulta totalmente insuficiente cuando se trata de cursos subcontratados.

Las visitas in situ sí se considera un método fiable para comprobar que el curso se ha realizado. Sin embargo, en la práctica, se ha comprobado que son poco eficaces para determinar el número de alumnos del mismo, debido a la propia mecánica de los mismos, que permite un porcentaje de ausencias, por lo que el número de alumnos viene finalmente fijado por los partes de firmas que presentan las empresas (apartado II.3).

5. El seguimiento es todavía más ineficaz en los cursos de teleformación. En estos cursos, no hay posibilidad de realizar visitas in situ, por lo que no se puede garantizar que los cursos se han realizado. Los informes realizados por la auditoría contratada por la Comunidad concluyen en muchos casos con la existencia de una carencia significativa de control en la trazabilidad de las acciones de los alumnos en la plataforma, debido a que ésta no registraba la dirección IP desde la que tenían lugar las conexiones. La falta de control sobre la trazabilidad de los alumnos se tradujo en la imposibilidad de concluir sobre la veracidad de las efectivas acciones de los alumnos en términos de uso de la plataforma (apartado II.3).



Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid

6. En el apartado II.3 se recogen las incidencias observadas en cuanto al control en la revisión de los expedientes analizados, tanto de formación continua como de formación ocupacional. Entre ellos destacan las discrepancias entre el número de alumnos reflejados en las actas de visita de seguimiento con los partes de firmas, u otras incidencias sobre alumnos, formadores o material didáctico no recogidas en los informes de seguimiento (apartado II.3).

III.1.4. Sobre el registro contable y presupuestario de las operaciones

1. La ejecución de las ayudas fiscalizadas en este informe tienen su reflejo presupuestario dentro de unos programas específicos (que además engloban otro tipo de operaciones) en el SRE hasta su extinción en julio de 2011, y la Administración General a partir de ese momento. Esta ejecución se extiende a ejercicios posteriores, habiendo considerado el período hasta 30 de abril de 2016 (apartado II.4).
2. El total de obligaciones reconocidas en el período considerado por las ayudas objeto de este informe alcanza un importe de 344.969.521 euros, de los que 131.525.637 euros corresponde a formación continua y 213.443.883 euros a formación ocupacional (apartado II.4).
3. El porcentaje de obligaciones reconocidas sobre la subvención concedida (por encima del 90% en los dos colectivos) es algo mayor en formación continua, debido al sistema de pago anticipado establecido, a pesar del menor grado de avance en la liquidación de los expedientes (apartado II.4).
4. A los importes señalados hay que descontarle los reintegros, que se reconocen en el presupuesto de ingresos de la Administración General dentro del subconcepto presupuestario que recoge los reintegros de la totalidad de subvenciones concedidas por la Administración, dentro del capítulo de Tasa, precios públicos y otros ingresos (apartado II.4).

III.2. RECOMENDACIONES

1. La Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el caso de la impartición de acciones formativas para el empleo, ha de adoptar las medidas pertinentes que garanticen el cumplimiento de los principios generales aplicables a la gestión de las subvenciones públicas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8.3 de la Ley 38/2003 General de Subvenciones, a saber, concurrencia, objetividad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.
2. Consecuencia de lo anterior, debe revisarse a fondo la normativa pertinente, con el fin de que dichos principios se apliquen en el caso de la subcontratación de los cursos (en la formación continua) o, en su defecto, habría de eliminarse dicha subcontratación con el objetivo de garantizar la concurrencia competitiva entre las



entidades de formación que cumplan los requisitos para impartir acciones formativas.²

3. La Consejería de Economía, Empleo y Hacienda debe analizar la contratación efectuada por las entidades beneficiarias de las subvenciones, en los casos en los que no haya habido 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 LGS.
4. Se considera necesario estudiar la posibilidad de requerir la constitución de garantías por parte de las entidades beneficiarias de los cursos de formación continua, con anterioridad a la realización del pago total anticipado de la subvención concedida, limitando de esta forma el riesgo de impago de los reintegros exigidos una vez realizada la liquidación.
5. La Consejería de Economía, Empleo y Hacienda debe 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 cursos de formación continua, 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 los recursos públicos.
6. Asimismo, se considera necesario agilizar la tramitación de los procedimientos de reintegro emanados de la justificación de estas subvenciones, evitando de esta forma un posible menoscabo de los caudales públicos por el cese en su actividad de las entidades beneficiarias de estas subvenciones, o por la prescripción de los mismos.
7. Se deben incrementar las actuaciones de seguimiento y control tendentes a evitar la posible multiparticipación de los alumnos en las distintas acciones formativas, con el fin de mejorar la eficiencia de los recursos públicos destinados a su ejecución.
8. Se recomienda analizar con detalle las posibles acciones formativas que, figurando en la actualidad dentro de las iniciativas de formación de oferta para trabajadores ocupados, 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.

² Con la aprobación de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, se produce una reforma integral de este sistema, si bien a fecha de elaboración de este informe no ha sido desarrollada reglamentariamente, por lo que sigue en vigor el RD 395/2007 y su normativa de desarrollo.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

9. Se recomienda revisar las órdenes de convocatoria de formación continua en lo que se refiere a los porcentajes mínimos que deben tener los trabajadores ocupados en estos tipos de planes, calculando los mismos sobre el total de trabajadores certificados y no solo sobre iniciados, como actualmente exigen las convocatorias.
10. También las órdenes establecen límites a los costes de evaluación y control, calculando dichos porcentajes sobre la subvención concedida. Sería más conveniente que este límite operase sobre la ayuda certificada, que tiene en cuenta únicamente los alumnos finalmente certificados, cuando éste sea menor.
11. Si bien a la fecha de esta fiscalización no hay convocadas ayudas, para los cursos de formación continua en la modalidad de teleformación, se recomienda eliminar de forma permanente esta modalidad de impartición o, en su caso, establecer unos controles adecuados que impidan la repetición de infracciones como las analizadas en este informe, que asimismo están siendo objeto de investigación policial y judicial.
12. Se recomienda que se siga trabajando en la implantación del SFOC, incorporando todos los datos que figuran en los expedientes (incluso la documentación derivada de las actuaciones de seguimiento), de tal manera que la información ofrecida por el sistema sea completa y fiable.
13. Se recomienda la creación de una base de datos para desempleados, o cualquier otra herramienta informática similar, comprensiva de todos los datos sobre cursos, alumnos y seguimiento.
14. Se hace necesario mejorar la coordinación, cooperación y comunicación entre las dos subdirecciones que integran la Dirección General de Formación.
15. La Subdirección General de Evaluación, Seguimiento y Control debe registrar en una base de datos el resultado global de sus actuaciones, de tal manera que pueda, en cada momento, determinar cuál es el porcentaje de incidencias sobre el total de cursos controlados, utilizando dicha información para detectar áreas de riesgo que requieran incrementar los controles sobre las mismas.



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro II.1. Subvenciones concedidas cursos de formación.	5
Cuadro II.2. Oferta formativa. Ejercicios 2010 a 2013	6
Cuadro II.3. Formación continua. Convocatorias subvenciones cursos ocupados.	8
Cuadro II.4. Formación continua. Planes de formación aprobados.....	9
Cuadro II.5. Formación continua. Entidades beneficiarias de los planes intersectoriales generales.	12
Cuadro II.6. Formación continua. Entidades beneficiarias de los planes sectoriales. ..	12
Cuadro II.7. Formación continua. Reintegros exigidos, cobrados, pendientes de cobro e incobrables por insolvencia.	14
Cuadro II.8. Formación continua. Subcontrataciones autorizadas.	15
Cuadro II.9. Formación continua. Acciones formativas y participantes.	17
Cuadro II.10. Formación continua. Multiparticipación de alumnos.	18
Cuadro II.11. Formación continua. Modalidades de impartición.....	21
Cuadro II.12. Formación continua. Situación de los expedientes a 30/4/2016	23
Cuadro II.13. Formación continua. Costes presentados.	25
Cuadro II.14. Formación continua. Relación entre reintegros y subvención pagada. .	27
Cuadro II.15. Formación continua. Muestra seleccionada por modalidades de impartición.....	28
Cuadro II.16. Formación ocupacional. Convocatorias subvenciones cursos desempleados.	32
Cuadro II.17. Formación ocupacional. Importes concedidos cursos desempleados....	33
Cuadro II.18. Formación ocupacional. Acciones formativas y participantes.....	38
Cuadro II.19. Formación ocupacional. Liquidación cursos desempleados.....	41
Cuadro II.20. Formación ocupacional. Situación de los expedientes a 30/4/2016.....	41
Cuadro II.21. Actuaciones de seguimiento en formación continua.	45
Cuadro II.22. Resultado de las actuaciones de seguimiento en formación continua. .	46
Cuadro II.23. Ejecución presupuestaria. OR totales ocupados y desempleados.....	50
Cuadro II.24. Formación continua. Ejecución presupuestaria.	51
Cuadro II.25. Formación continua. Ejecución presupuestaria. Importes concedidos y OR.	51
Cuadro II.26. Formación ocupacional. Ejecución presupuestaria.	52
Cuadro II.27. Formación ocupacional. Ejecución presupuestaria. Importes concedidos y OR.....	52