

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 567

INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS DESTINADOS A LA FORMACIÓN CONTINUA DE TRABAJADORES

Ejercicios 1996, 1997 y 1998

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora, establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 19 de septiembre de 2002, el INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LOS FONDOS PÚBLICOS DESTINADOS A LA FORMACIÓN CONTINUA DE TRABAJADORES (Ejercicios 1996, 1997 y 1998), y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS 5

SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA 15

1.- INTRODUCCIÓN.....17

2.- EL SUBSISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN CONTINUA COMO MARCO DE ACTUACIÓN DE FORCEM 18

2.1.- La Formación Continua 18

2.2.- La Articulación Operativa del Subsistema de Formación Continua: los Acuerdos Nacionales de Formación Continua de 1992 y 1996, los Acuerdos Tripartitos en Materia de Formación Continua de Trabajadores Ocupados de 1992 y 1997 y el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua de 2000 19

2.3.- El Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco de 1995.....23

3.- LA GESTIÓN DE LOS ACUERDOS NACIONALES DE FORMACIÓN CONTINUA DE 1992 Y 1996 Y DEL ACUERDO DE FORMACIÓN CONTINUA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE 1996: LA FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM) Y LA FUNDACIÓN VASCA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA (HOBETUZ) 24

3.1.- La Fundación para la Formación Continua (FORCEM): Estatutos, fines fundacionales, órganos de gobierno y normativa aplicable.....24

3.2.- La Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ): Estatutos, fines fundacionales, órganos de gobierno y normativa aplicable.....29

4.- LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA: ORIGEN Y DISTRIBUCIÓN.....32

4.1.- La Financiación proveniente de la cuota de formación profesional.....34

4.2.- Financiación con cargo a fondos comunitarios.....35

4.3.- Distribución de los fondos destinados a la formación continua en España 35

4.4.- Regionalización de los fondos destinados a la formación continua 37

SECCIÓN II.- OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 43

1.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 45

2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES 50

3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS 52

4.- CONCLUSIONES 53

4.1.- Conclusiones referentes al análisis de la gestión realizada por FORCEM 53

4.2.- Conclusiones referentes a la gestión realizada por HOBETUZ 76

5.- RECOMENDACIONES 92

5.1.- Recomendaciones dirigidas al Gobierno del Estado 92

5.2.- Recomendaciones dirigidas a los órganos de Gobierno de diversas Comunidades Autónomas 92

5.3.- Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 95

5.4.- Recomendaciones dirigidas al INEM 96

5.5.- Recomendaciones dirigidas a FORCEM 98

5.6.- Recomendaciones dirigidas a HOBETUZ 105

SECCIÓN III.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM) 111

1.- ANÁLISIS DE LOS FONDOS OBTENIDOS Y APLICADOS POR FORCEM EN CONCEPTO DE GASTOS DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS SUBVENCIONES 113

1.1.- Análisis de las aplicaciones de fondos realizadas por la Fundación para la cobertura de los gastos derivados de la gestión y evaluación de las subvenciones 113

1.2.- Análisis de los fondos utilizados por FORCEM para la cobertura de los gastos de gestión y evaluación de las subvenciones 118

1.3.- Análisis de los rendimientos financieros 122

2.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR FORCEM EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS 123

2.1.- Introducción 123

2.2.- Objetivos y alcance del análisis de procedimiento 128

2.3.- Análisis de las actividades en que se divide el procedimiento 130

2.4.- Tiempo de duración de la actividad 197

2.5.- Hechos posteriores al cierre de la fiscalización 199

2.6.- Otras conclusiones del análisis del procedimiento 201

2.7.- Recomendaciones 208
2.8.- Análisis del cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Fiscalización sobre la Fundación para la Formación Continua (aprobado por el Pleno de este Tribunal de 29.9.1998) 223

3.- EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD REALIZADA DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO 233
3.1.- Demanda de ayudas para planes de formación 233
3.2.- Gestión realizada por FORCEM 236
3.3.- Gestión realizada por los beneficiarios de ayudas 239
3.4.- Formación ofertada y su coste 240
3.5.- Características de los partícipes en la formación 241
3.6.- Formación individual 245

4.- ANÁLISIS DE LA OBTENCIÓN, APLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS OBTENIDOS POR DETERMINADOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS GESTIONADAS POR FORCEM 249
4.1.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO (COCETA) 251
4.2.- CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DE SOCIEDADES LABORALES (CONFESAL) 259
4.3.- CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE ESPAÑA 269
4.4.- CRUZ ROJA ESPAÑOLA 281
4.5.- ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE) 289
4.6.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (CEOE) 297
4.7.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (CEPYME) 319
4.8.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE (COEPA) 337
4.9.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA (CEA) 349
4.10.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE BALEARES (CAEB) 361
4.11.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE CASTELLÓN (CEC) 381
4.12.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CORUÑA 395
4.13.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA 413
4.14.- CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS 445

4.15.- CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE 457
4.16.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT) 473
4.17.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO 499
4.18.- FUNDACIÓN PASCUAL TOMÁS (FPT) 517
4.19.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ANDALUCÍA (UGT-ANDALUCÍA) 531
4.20.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE CANARIAS 569
4.21.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS (CCOO) 583
4.22.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE ANDALUCÍA 605
4.23.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE CANARIAS 621
4.24.- CONVERXENCIA INTERSINDICAL GALEGA (CIG) 631

SECCIÓN IV.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN VASCA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA (HOBETUZ) 639

1.- ANÁLISIS DE LOS FONDOS OBTENIDOS Y APLICADOS POR HOBETUZ EN CONCEPTO DE CONCESION DE SUBVENCIONES Y GASTOS DE GESTIÓN EN LOS QUE INCURRE 641
1.1.- Análisis del origen y aplicaciones dadas a los fondos destinados a la cobertura de los gastos de gestión 643
1.2.- Análisis de los fondos obtenidos y aplicados por HOBETUZ en la concesión de ayudas a beneficiarios 659
1.3.- Análisis de los contratos realizados por la Fundación HOBETUZ 661

2.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR HOBETUZ EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS 669
2.1.- Introducción 669
2.2.- Objetivos y alcance del análisis de procedimiento 672
2.3.- Análisis de las actividades en que se divide el procedimiento 674
2.4.- Tiempo de duración de la actividad 708
2.5.- Otras conclusiones 709
2.6.- Recomendaciones 710

3.- EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD REALIZADA DURANTE EL PERÍODO FISCALIZADO 717

3.1- Demanda de ayudas 717
3.2.- Gestión de fondos por HOBETUZ.....718
3.3.- Gestión de fondos por los beneficiarios.....719
3.4- Parámetros de gestión que son distintos en ambas fundaciones.....719

4.- ANÁLISIS DE LA OBTENCIÓN, APLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS OBTENIDOS POR DETERMINADOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS GESTIONADAS POR HOBETUZ.....723
4.1.- ASOCIACIÓN DE FUNDIDORES DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA.....725
4.2.- CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GUIPÚZCOA Y SAN SEBASTIÁN- KUTXA 735
4.3.- FEDERACIÓN VIZCAÍNA DE EMPRESAS DEL METAL (FVEM).....743
4.4.- FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN TÉCNICA EN MÁQUINA-HERRAMIENTA.....763
4.5.- HERRI AMETSA IKASTOLA, S.A. 779
4.6.- INSTITUTO DE FOMENTO EMPRESARIAL (IFE).....791
4.7.- MERCEDES BENZ ESPAÑA, S.A 807

ADEGI:	Asociación de Empresarios de Guipúzcoa
AEAT:	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AFM:	Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Herramientas
AFPVN:	Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra
ANFC:	Acuerdo Nacional de Formación Continua
ASEBA:	Asociación de Empresarios de Álava
AVFC:	Acuerdo Interprofesional de Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco
CAEB:	Confederación de Empresarios de Baleares
CAPV:	Comunidad Autónoma del País Vasco
CCAE:	Confederación de Cooperativas Agrarias de España, Unión de Cooperativas
CCOO:	Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CCOO-A:	Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía
CCPP:	Comisiones Paritarias
CEA:	Confederación de Empresarios de Andalucía
CEBEK:	Confederación de Empresarios de Vizcaya
CEC:	Confederación de Empresarios de Castellón
CECO:	Confederación de Empresarios de la Coruña
CEG:	Confederación de Empresarios de Galicia
CEOE:	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CEPROM:	Centro de Formación y Promoción Ocupacional
CEPYME:	Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CESAR:	Coste estimado según actividad realizada
CESCT:	Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife
CIERVAL:	Confederación Interprovincial de Empresarios de la Región Valenciana
CIG:	Converxencia Intersindical Galega
CMSAL:	Federación de Empresas de Economía Social de Castilla la Mancha

COCETA:	Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado
COEPA:	Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante
CONFEBASK:	Confederación Vasca de Empresarios
CONFESAL:	Confederación Empresarial de Sociedades Laborales
CSA:	Coste Subvencionable Aceptado
CSMA:	Coste Subvencionable Memoria Acción
CSMF:	Coste Subvencionable Memoria Final
CSMP:	Coste Subvencionable Memoria Provisional
DNF:	Diagnóstico de Necesidades Formativas
EA:	Eusko Alkartasuna
EAJ-PNV:	Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco
ELA-STV:	Eusko Langileen Alkartasuna-Sindicato de Trabajadores Vascos
ETH:	Estructura Técnica de Hobetuz
FAYT:	Federación de Alimentación, Bebidas y Tabacos
FCSEA:	Fundación Centro de Servicios Empresariales de Andalucía
FCTAC:	Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Cataluña
FEAF:	Federación Española de Asociaciones de Fundidores
FEANSAL:	Federación Andaluza de Sociedades Anónimas Laborales
FESALC:	Federación de Sociedades Anónimas Laborales de Cataluña
FESEYCO:	Fete Servicios y Consulting, S.L.
FETESE-UGT:	Federación Estatal de Trabajadores y Empleados de Servicios de la Unión General de Trabajadores
FETE-UGT:	Federación de Trabajadores de la Enseñanza de la Unión General de Trabajadores
FEUP:	Federación Española de Universidades Populares
FEVES:	Federación de Empresas Valencianas de Economía Social
FEVET:	Federación Valenciana de Empresas de Turismo
FIP:	Formación e Inserción Profesional
FOREM:	Fundación Formación y Empleo
FOREM-A:	Fundación Formación y Empleo de Andalucía
FORGA:	Fundación para la Orientación Profesional, Empleo y Formación de Galicia

FPT:	Fundación Pascual Tomás
FSE:	Fondo Social Europeo
FTFE:	Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo
FTMH:	Fundación para la Formación Técnica en Máquina-Herramienta
FUNDESCAN:	Fundación para el Desarrollo Social de Canarias
FUTs:	Federaciones o Uniones Territoriales de Ámbito Autonómico
FVECTA:	Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado
IAFD:	Instituto de Aplicaciones de Formación y Desarrollo
ICFEM:	Instituto Canario de Formación y Empleo
IES-IMH:	Instituto de Máquina Herramienta
IFE:	Instituto de Fomento Empresarial
IFES:	Instituto de Formación y Estudios Sociales
IGAPE:	Instituto Gallego de Promoción Económica
IMH:	Instituto de Máquina Herramienta
INEM:	Instituto Nacional de Empleo
IRPF:	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISE:	Instituto Sindical de Estudios
IVA:	Impuesto sobre el Valor Añadido
LAB:	Langile Abertzaleen Batzordea
LRJAP y PAC:	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
MINECO:	Ministerio de Economía
MINER:	Ministerio de Industria y Energía
NISS:	Número de Inscripción a la Seguridad Social
OM:	Orden Ministerial
ONCE:	Organización Nacional de Ciegos Españoles
OSALAN	Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales
PARTAIDE IKASTOLAK:	Sociedad Cooperativa de Ikastolas de Participación Social de Euskal Herria
PSE-EE:	Partido Socialista de Euzkadi
PYMES:	Pequeñas y Medianas Empresas

REA:	Régimen Especial Agrario
REASS:	Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social
RLT:	Relación Legal de los Trabajadores
RRHH:	Recursos Humanos
SIDEGA:	Servicios Informativos de Estudio y de Gestión Agraria
UAFSE:	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo
UCAS:	Uniones de Comunidades Autónomas
UCETA:	Unión de Cooperativas Extremeñas de Trabajo Asociado
UGT:	Unión General de Trabajadores
UGT-PV:	Unión General de Trabajadores del País Valenciano
VDI:	Vídeo Disco Interactivo

SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA

SECCIÓN I.- CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA

1.- INTRODUCCIÓN.

El Tribunal de Cuentas en el ejercicio de las funciones que le asigna la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y por Acuerdo del Pleno de fecha 19 de diciembre de 2000, por el que se aprobó el "Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2001", ha realizado, a iniciativa propia, una fiscalización sobre los "Fondos Públicos destinados a la Formación Continua de Trabajadores", referida a los ejercicios 1996, 1997 y 1998.

Para una mejor comprensión de los resultados de esta fiscalización resulta conveniente realizar, en primer lugar, una referencia al Subsistema de Formación Continua, y en particular a los Acuerdos Nacionales de Formación Continua de 1992 y 1996 y a los Acuerdos Tripartitos de 1992 y 1997; asimismo, se describe brevemente la incidencia del III Acuerdo Tripartito de Formación Continua, vigente en la actualidad y al Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco de 1995.

En segundo lugar, se hará una descripción de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) y de la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ), principales entidades colaboradoras en la gestión de los fondos públicos destinados a la formación continua, sobre las que se centra este Informe.

Por último, se incluirá un detalle del origen de la financiación de la formación continua en España, incluyéndose información sobre el volumen de fondos destinados a la formación continua, durante el periodo fiscalizado (si bien para una mayor actualidad de este Informe se incluyen datos referentes a los ejercicios 1999 y 2000), por las distintas entidades que intervienen en la gestión de esta formación, que comprende los datos sobre la distribución de estos fondos entre las diversas Comunidades Autónomas.

2.- EL SUBSISTEMA NACIONAL DE FORMACIÓN CONTINUA COMO MARCO DE ACTUACIÓN DE FORCEM.

2.1.- La Formación Continua.

La Formación Continua es, desde 1993, uno de los tres subsistemas que configuran el Sistema Nacional de Formación Profesional de acuerdo con lo previsto en el I Programa Nacional de Formación e Inserción Profesional de 1993, que sustituyó al Plan de 1990 en cumplimiento de lo previsto en el apartado Quinto del "I Acuerdo Tripartito en Materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados de 1992".

Los tres subsistemas del Sistema Nacional de Formación Profesional son:

- la Formación Profesional Reglada, configurada como una enseñanza académica, de ciclo largo, dirigida a dotar a los jóvenes y adultos de la cualificación profesional y titulación necesaria, a fin de facilitar su inserción en el mercado de trabajo. La gestión de esta Formación está atribuida al Ministerio de Educación y Cultura y, en su caso, a las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencias transferidas,

- la Formación Ocupacional, formación de ciclo corto, que se dirige básicamente a trabajadores desempleados, a fin de facilitar su reinserción en el mercado de trabajo, en distinta o en la misma actividad profesional previa a su desempleo. Esta formación es gestionada por el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y, en su caso, por las CCAA con competencias transferidas,

- y la ya mencionada Formación Continua o Permanente, formación de ciclo corto que, gestionada fundamentalmente por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a través de un modelo de gestión paritaria y concertada, es una formación no reglada, cuyo objetivo es la mejora de la capacitación profesional de trabajadores ocupados y, en su caso, su recualificación, a fin de compatibilizar la competitividad de las empresas con la formación individual de los trabajadores.

2.2.- La Articulación Operativa del Subsistema de Formación Continua: los Acuerdos Nacionales de Formación Continua de 1992 y 1996, los Acuerdos Tripartitos en Materia de Formación Continua de Trabajadores Ocupados de 1992 y 1997 y el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua de 2000.

La articulación operativa del Subsistema de Formación Continua se hizo por el acuerdo, denominado "I Acuerdo Nacional de Formación Continua", suscrito el 16.12.1992 por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores (UGT). Con posterioridad, se adhirió a este I Acuerdo, Converxencia Intersindical Galega (CIG).

Este I Acuerdo Nacional de Formación Continua articuló en España las previsiones contenidas en la Decisión del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas de 29.5.1990, que estableció el Programa de Acción para el Desarrollo de la Formación Profesional Continua en la Comunidad Europea.

Este Acuerdo (publicado en el BOE de 10.3.1993 como Anexo a la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 25.2.1993) tenía como objeto el desarrollo de la formación profesional de los trabajadores ocupados, que, según la terminología que se viene ya utilizando, constituye el Subsistema Nacional de Formación Continua, para, mediante este Subsistema, fortalecer la competitividad de las empresas, mejorar la rentabilidad y preservar los puestos de trabajo. Dada esta configuración del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, no se incluyeron en el ámbito subjetivo de la formación continua, los trabajadores en situación de desempleo, cuya formación profesional se debe realizar a través de los programas de formación ocupacional, cuya gestión corresponde al INEM y a las CCAA con competencias en esta materia.

El I Acuerdo Nacional de Formación Continua fue, a su vez, complementado el 22.12.1992 por el "I Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados" (en adelante I Acuerdo Tripartito), firmado por el Gobierno (representado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social) y por los agentes sociales partes del I Acuerdo Nacional de Formación Continua (publicado en el BOE de 10.3.1993).

Este I Acuerdo Tripartito es el primer instrumento a través del cual se dota a la formación continua de los recursos financieros necesarios para su puesta en marcha,

y de un ente paritario estatal para su gestión. Con los recursos financieros se creaba un sistema de ayudas para la formación continua, dirigido a suplir los recursos, tradicionalmente escasos, que las empresas españolas han venido dedicando a la formación de sus trabajadores.

Tanto el I Acuerdo Nacional de Formación Continua como el I Acuerdo Tripartito de 1992 entraron en vigor el 1.1.1993, terminando su vigencia el 31.12.1996.

El 19.12.1996 se suscribió el II Acuerdo Nacional de Formación Continua (publicado en el BOE de 11.4.1997 como Anexo a la Resolución de la Dirección General de Trabajo de 14.1.1997), que ha prorrogado (artículo 4) la vigencia del denominado Subsistema Nacional de Formación Continua hasta el 31.12.2000.

Al igual que en el I Acuerdo Nacional de Formación Continua, el II Acuerdo Nacional de Formación Continua fue completado por el II Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua firmado el 19.12.1996 por el Gobierno y por los agentes sociales firmantes del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (publicado en el BOE de 16.5.1997).

El II Acuerdo Nacional de Formación Continua preveía como novedad el acceso a la formación continua de colectivos que habían quedado excluidos de su ámbito subjetivo en el I Acuerdo Nacional de Formación Continua de 1992, por pertenecer a Regímenes de Seguridad Social que no llevan asociada la cotización por el concepto de formación profesional: los trabajadores acogidos al Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), los trabajadores autónomos, y los trabajadores con contratos de aprendizaje respecto de su formación teórica, así como aquellos trabajadores que, aún no estando ocupados, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- trabajadores a tiempo parcial (fijos discontinuos) en sus períodos de no ocupación,

- trabajadores que pasen a la situación de desempleo encontrándose en período de formación continua, lo que ha beneficiado al numeroso colectivo de trabajadores con menos de 30 años con contratos de duración determinada, que pasa con mucha rapidez de la ocupación al paro, y que, en cualquier caso, permanecen en una misma empresa durante un tiempo muy limitado,

- trabajadores acogidos a regulación de empleo, en los períodos de suspensión de empleo,

- y cualesquiera otros supuestos que puedan acordarse por la Comisión Tripartita Nacional de Formación Continua.

Otra significativa modificación introducida por el II Acuerdo Nacional de Formación Continua afectaba a la Fundación FORCEM, que ya no concedía ni abonaba las subvenciones y que, por lo tanto, dejaba de recibir del INEM los fondos para el pago de las ayudas para la formación continua de trabajadores para luego transferirlos a los beneficiarios, siendo el INEM el que, en el marco del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, concedió las subvenciones o ayudas y realizó directamente su pago a los beneficiarios. Esta modificación tuvo repercusión directa, además, en las relaciones entre las Comunidades Europeas de una parte, y FORCEM y el INEM de otra, en relación con la justificación de los fondos comunitarios.

El III Acuerdo Nacional de Formación Continua y el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua

Ante la finalización del II ANFC el 30.12.2000, se planteó la necesidad de configurar nuevos pactos que permitieran consolidar los aspectos positivos alcanzados durante la aplicación del I y II ANFC, así como revisar aquellos aspectos susceptibles de perfeccionamiento.

De este modo, con fecha de 19.12.2000 se suscribió el III Acuerdo Nacional de Formación Continua (BOE 23.2.2001), de carácter bipartito, entre las organizaciones empresariales (CEOE y CEPYME) y las organizaciones sindicales (CCOO, UGT y CIG), cuyo ámbito temporal abarca desde el 1.1.2001 hasta el 31.12.2004.

Este III ANFC mantiene como eje central su vinculación con la negociación colectiva y, por tanto, su articulación sectorial y territorial, al mismo tiempo que se mantiene la participación a nivel autonómico de los interlocutores sociales en los órganos paritarios. Además, sigue desarrollando una visión amplia de la formación continua de trabajadores ocupados como factor de integración y cohesión social, así como instrumento para reforzar la competitividad de las empresas, su futuro y el del empleo, siguiendo las Recomendaciones de la UE y los Convenios Internacionales de la OIT suscritos por España.

Por otra parte, y con objeto de dar virtualidad al citado Acuerdo, se suscribió también con fecha de 19.12.2000 el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua (BOE 15.2.2001). Su principal novedad reside en la creación de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (en adelante FTFE), bajo el Protectorado

del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en la que participan tanto representantes de la Administración como de organizaciones empresariales y sindicales. Así, la entidad gestora de las ayudas deja de tener un carácter bipartito, entrando la Administración a formar parte del Patronato de la nueva fundación encargada de la gestión de los Acuerdos, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Esta Fundación, de ámbito estatal, de naturaleza privada y sin ánimo de lucro, sometida a la normativa general prevista para estas personas jurídicas, se configura como el órgano gestor de las acciones para la formación continua, basando su actuación en criterios de eficacia, transparencia y control público.

La nueva Fundación, que se constituyó el 29.6.2001, está configurada como fundación de competencia estatal y, por tanto, sus cuentas formarán parte de la Cuenta General del Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 132 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

De acuerdo con la Disposición Transitoria primera del III Acuerdo Tripartito, antes del 1.1.2001 la Fundación Tripartita había de sustituir en sus funciones de gestión a FORCEM. Esta nueva Fundación, está previsto que se fusione con FORCEM, a la que absorberá, subrogándose en todos los derechos y obligaciones de FORCEM derivados de su actividad.

Además de lo ya señalado, el III Acuerdo Tripartito mantiene los principios inspiradores de anteriores Acuerdos y entre ellos:

- La unidad de caja de la cuota de formación profesional.

- El mantenimiento a nivel estatal del control de los fondos provenientes de la cuota de formación profesional.

- La unidad del mercado de trabajo y la libertad de circulación de los trabajadores en el desarrollo de las acciones de formación continua.

- La consideración de la formación continua como instrumento esencial para garantizar la formación a lo largo de la vida, la necesaria adaptación de los trabajadores y de las empresas a la nueva sociedad basada en el conocimiento y el mantenimiento de la capacidad profesional de los trabajadores.

Otro aspecto novedoso es la introducción de una modalidad de iniciativa formativa dirigida a las empresas de la Economía Social, dadas las peculiares características que reviste su modelo organizativo, así como la introducción de un sistema de módulos para la financiación de las acciones formativas, siguiendo, en ambos casos, las recomendaciones de este Tribunal, contenidas en el Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua, aprobado por el Pleno de 29.9.1998. No obstante, éstas y otras novedades introducidas por el III Acuerdo Tripartito serán analizadas con mayor detalle en el epígrafe 2.5 de la Sección III "Hechos posteriores al cierre de la fiscalización".

2.3.- El Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco de 1995.

En el Acuerdo de coalición suscrito por los siguientes partidos políticos: Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV), Partido Socialista de Euzkadi (PSE-EE) y Eusko Alkartasuna (EA) para la legislatura 1995-1998, se recogió como uno de sus compromisos programáticos la creación de un modelo propio, tripartito, para la gestión de fondos para el desarrollo y aplicación de planes de formación en empresas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El 27.9.1995 las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV): Confederación Empresarial Vasca (CONFEBASK), Euzko Langillen Alkartasuna-Solidaridad de Obreros Vascos (ELA-STV), Comisiones Obreras de Euzkadi (CCOO), Langile Abertzaleen Batzordeak (LAB), firmaron el "Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco", acuerdo al que posteriormente se adhirió la Unión General de Trabajadores (UGT) de Euzkadi, que también participó en su elaboración.

Este Acuerdo tenía por objeto la creación de un sistema de formación continua propio para las empresas y trabajadores del País Vasco, que opera de forma autónoma del existente en el ámbito estatal. A este respecto, la D. A. 2ª de este acuerdo prevé que la entidad de formación continua de la CAPV que deba crearse para la gestión de este acuerdo deberá coordinar sus actuaciones con FORCEM sobre el conjunto de materias de interés común en relación con las empresas cuyo ámbito de actuación exceda de la CAPV.

Este acuerdo no afecta a los trabajadores en situación de desempleo, cuya formación se realiza a través de los programas de formación ocupacional, cuya gestión sigue correspondiendo al INEM.

En el artículo 12 de este Acuerdo se prevé que las organizaciones firmantes propongan a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco la constitución de una entidad tripartita para su gestión, ostentando cada una de las partes la misma representación, si bien la representación de la parte sindical se distribuiría entre las organizaciones sindicales firmantes del acuerdo en función de su representatividad.

A dicho Acuerdo se adhirió el Gobierno Vasco el 28.9.1995, suscribiéndose a continuación el "Acuerdo Tripartito para la Formación Continua en la CAPV", que tiene una duración inicial de cuatro años, con prórroga automática en caso de inexistencia de denuncia expresa por alguna de las organizaciones firmantes. En él, el Gobierno Vasco asume las siguientes obligaciones: aportar a la entidad de formación continua a constituir la totalidad de la financiación destinada en cada ejercicio a la formación profesional continua, y presentar el acuerdo suscrito a las restantes Administraciones Públicas de la CAPV para su adhesión al mismo.

Asimismo, las partes firmantes del Acuerdo Tripartito, tal y como se prevé en su apartado 7º, asumen el compromiso de realizar las actuaciones precisas para que el Gobierno Central aporte la financiación que corresponda a esta entidad que se prevé constituir.

3.- LA GESTIÓN DE LOS ACUERDOS NACIONALES DE FORMACIÓN CONTINUA DE 1992 Y 1996 Y DEL ACUERDO DE FORMACIÓN CONTINUA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO DE 1996: LA FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM) Y LA FUNDACIÓN VASCA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA (HOBETUZ).

3.1.- La Fundación para la Formación Continua (FORCEM): Estatutos, fines fundacionales, órganos de gobierno y normativa aplicable

El I Acuerdo Tripartito de 1992 preveía (apartado Tercero) la constitución para el cumplimiento de este Acuerdo y del I Acuerdo Nacional de Formación Continua de

un Ente Paritario, "*con capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento del presente Acuerdo y del Acuerdo Nacional de Formación Continua*".

De acuerdo con ello, las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del I Acuerdo Tripartito (CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, al que luego se adhirió CIG) decidieron la constitución, como ente paritario responsable de la gestión de ambos acuerdos, de una Fundación privada de carácter benéfico-docente, por entender que la forma jurídica fundacional era la más adecuada para articular e instrumentar el modelo de gestión paritaria y concertada que, con base en la negociación colectiva, gestionara el I Acuerdo Nacional de Formación Continua y el I Acuerdo Tripartito. Esta Fundación privada, que nació sujeta a la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849 y al Reglamento de Fundaciones Culturales Privadas, aprobado por Decreto 2930/1972, de 21 de julio, tomó la denominación de "Fundación para la Formación Continua en la Empresa (FORCEM)", se constituyó el 19 de mayo de 1993, mediante escritura pública otorgada en Madrid el 19.5.1993, siendo oficialmente reconocida e inscrita como Fundación por Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 4.6.1993, Ministerio éste que, de acuerdo con los Estatutos de la Fundación (artículo 4), ejercía su Protectorado.

La Fundación gozaba, según sus Estatutos (artículo 4), de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, sin perjuicio de las pertinentes autorizaciones de su Protectorado. FORCEM se regía, en su condición de Fundación privada, por sus Estatutos, por la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, así como por el Reglamento de Fundaciones de Competencia Estatal, aprobado por Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero.

Desde la perspectiva de la normativa general que regula las subvenciones, FORCEM se configuró durante el I y II Acuerdo Nacional de Formación Continua como una entidad colaboradora de las previstas en el artículo 81.5 del TRLGP, que son entidades que se interponen entre la Administración Pública y los beneficiarios de las subvenciones actuando siempre en nombre y por cuenta de la Administración Pública concedente (el INEM en este caso) en todo lo relacionado con su gestión si bien, como se ha indicado, el grado de colaboración fue distinto en ambos ANFC.

Así, desde la entrada en vigor del II Acuerdo Nacional de Formación Continua el 1.1.1997, la Fundación perdió parte de las funciones que le había atribuido el I Acuerdo Nacional de Formación Continua en materia de gestión de las ayudas, pues todas las competencias referentes a la convocatoria y resolución

(concesión/denegación) de las ayudas fueron atribuidas al INEM, que además realizaba su pago a los beneficiarios.

Los fines de la Fundación, además de los que las organizaciones firmantes le confirieran de acuerdo con sus Estatutos (artículo 3), eran los siguientes:

- La administración y gestión de los fondos con destino a la formación continua de los trabajadores ocupados.

- Impulsar la elaboración de criterios orientativos para la realización de planes de formación, tanto de empresas como agrupados, en los convenios sectoriales o en los acuerdos específicos de formación.

- Realizar cuantas actividades decidan los órganos de gobierno de la Fundación que tengan por finalidad la formación continua, su desarrollo y perfeccionamiento y el impulso, promoción y remuneración de los permisos de formación de los trabajadores.

Para la realización de estas funciones, tanto durante la vigencia del I Acuerdo Nacional de Formación Continua como durante el II Acuerdo Nacional de Formación Continua, la Fundación se estructuró básicamente en los siguientes órganos, cuya actividad en relación con la contratación objeto de este Informe es analizada más adelante: el Patronato (denominado "Junta de Gobierno" hasta la entrada en vigor de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en actividades de interés general, cuyo artículo 12 cambia la denominación del órgano de gobierno de las Fundaciones), la Comisión Permanente, la Presidencia y la Vicepresidencia.

El Patronato (artículos 10, 12, 13, 15, 18 y 19 de los Estatutos) era el órgano de gobierno y de representación de la Fundación, al que correspondía dar cumplimiento a los fines fundacionales y administrar los bienes y derechos que integraban el patrimonio fundacional. El Patronato se componía, conforme al artículo 12 de los Estatutos, por ocho miembros de las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CIG y por ocho miembros de las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, es decir, de todas las organizaciones firmantes del I y II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

La Comisión Permanente era un órgano cuya posibilidad de creación contemplaban los Estatutos (artículo 10), que la configuraban como un órgano en el que la Junta de Gobierno podía delegar sus funciones. La Comisión Permanente, como órgano

colegiado, funcionaba con igual criterio de proporcionalidad en su composición y quórum que el Patronato (artículo 10 de los Estatutos).

Además, el Patronato podía delegar total o parcialmente sus funciones, salvo las legalmente indelegables (además de en la Comisión Permanente, como ya se ha señalado) en el Presidente, en los Vicepresidentes, o en una o varias personas físicas a título individual, sin perjuicio de los apoderamientos que en su caso pudiera otorgar.

El Patronato (art. 20 de los Estatutos) podía, asimismo, nombrar un Director Gerente *"que realizará sus funciones de conformidad con las órdenes impartidas por aquél, a quien deberá dar periódicamente cuenta de las gestiones que lleve a cabo. El Director Gerente asistirá a las reuniones del Patronato con voz pero sin voto, y en ellas podrá actuar como Secretario si así lo decidiese el Patronato"*.

La Presidencia del Patronato (artículos 14 y 15 de los Estatutos) se ejercía anualmente por un representante de cada una de las organizaciones firmantes del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, que se sucedían en dicho cargo de forma rotatoria, conforme se establecía en el artículo 14 de los Estatutos de la Fundación. De acuerdo con el artículo 15, la Presidencia "*ostentará la representación institucional, convocará reuniones del Patronato, las presidirá y dirigirá los debates y vigilará la ejecución de los Acuerdos*".

La Vicepresidencia se ejercía anualmente por un representante de cada una de las Organizaciones firmantes del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, pero de forma tal que, cuando correspondía ejercer la Presidencia a un representante empresarial, la Vicepresidencia recaía en un representante de las organizaciones sindicales (art. 14 de los Estatutos).

Marco normativo aplicable a las actuaciones de formación continua de FORCEM en el periodo 1996-1998

El marco normativo al que sujetó su actuación FORCEM durante el período 1996-1998, en el que se incardina esta fiscalización, está constituido, entre otras, por las siguientes disposiciones, además del I y II Acuerdo Nacional de Formación Continua y del I y II Acuerdo Tripartito y de sus Estatutos, antes citados:

- Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

- Artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP).

- Real Decreto 316/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

- Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

- Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 4 de junio de 1993 (BOE 5.6.1993), por la que se establecieron las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a financiar las acciones formativas acogidas al I Acuerdo Nacional de Formación Continua, así como las obligaciones tanto de la Fundación como de los beneficiarios de las subvenciones. Esta OM estableció también el marco regulador de la relación entre FORCEM y el INEM.

- Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 7 de mayo de 1997 (BOE 16.5.1997), que establece las bases reguladoras y los criterios de concesión de ayudas de formación continua con cargo a la financiación prevista en el II Acuerdo Tripartito de Formación Continua, cuya Disposición Transitoria Primera determina la liquidación de las ayudas pendientes del I Acuerdo Nacional de Formación Continua que FORCEM ha de presentar al INEM.

- Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 3 de abril de 1998 (BOE 22.4.1998), que prorroga por una vez, y durante cinco meses, las competencias a favor de FORCEM, correspondientes a la gestión presupuestaria y a la liquidación de fondos asignados a la misma y que modifica la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 7.5.1997 relativa a la liquidación.

- Y Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de diciembre de 1998 (BOE 13.1.1999), por la que se establece el procedimiento para el cierre y liquidación de obligaciones pendientes de pago, derivadas del I Acuerdo Nacional de Formación Continua y de la Iniciativa Comunitaria ADAPT.

Esta regulación se completa, durante el período de vigencia del I y II Acuerdo Nacional de Formación Continua, con las bases de las convocatorias de subvenciones para los ejercicios 1993 a 2000 hechas públicas por la Fundación para la Formación Continua (durante el I Acuerdo Nacional de Formación Continua) y el INEM (durante el II Acuerdo Nacional de Formación Continua), así como por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para los referidos ejercicios, que

establecen la parte de la cuota de formación profesional afectada a la formación continua.

3.2.- La Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ): Estatutos, fines fundacionales, órganos de gobierno y normativa aplicable.

De conformidad con lo previsto en el Acuerdo Tripartito, las organizaciones firmantes constituyeron una fundación civil, denominada Fundación para la Formación Profesional Continua - Langileen Prestakuntzarako Euskal Fundazioa mediante escritura pública otorgada en Bilbao el 19.7.1996, con una dotación fundacional de 234.999.998 pesetas, aportado en su integridad por el Gobierno Vasco el 11.9.1996. Esta Fundación fue inscrita en el Registro Vasco de Fundaciones del País Vasco, por Orden de 24 de marzo de 1997, de la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social.

El 18.12.1996 el Patronato de esta Fundación acordó la modificación de su denominación oficial, pasando a denominarse "HOBETUZ, Fundación Vasca para la Formación Continua - Langileen Prestakuntzarako Euskal Fundazioa", modificación que fue elevada a escritura pública el 12.2.1997.

Esta Fundación goza, según sus Estatutos, de personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, sin perjuicio de las pertinentes autorizaciones de su Protectorado. HOBETUZ se rige por la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Protectorado y el Registro de Fundaciones, por sus propios estatutos, y demás normativa de aplicación.

Desde la perspectiva de la normativa reguladora de las subvenciones, HOBETUZ se configura como una entidad colaboradora de las previstas en el artículo 81.5 TRLGP. Este tipo de entidades se interponen entre la Administración y los beneficiarios de las subvenciones actuando siempre en nombre y por cuenta de la Administración concedente en todo lo relacionado con la gestión de las mismas. Así, HOBETUZ percibe fondos públicos del Instituto Nacional de Empleo (INEM), del propio Gobierno Vasco, y, a través de este último, del Fondo Social Europeo (FSE), y los reparte entre las entidades beneficiarias de las subvenciones.

La finalidad asumida por HOBETUZ en sus Estatutos es la de gestionar y financiar "la totalidad de la formación continua de los trabajadores ocupados que se lleve a cabo en la Comunidad Autónoma del País Vasco", para lo cual desarrollará las siguientes funciones:

- La gestión y dirección de la formación continua de los trabajadores ocupados.

- La promoción "entre empresas, trabajadores y centros educativos, el interés por la formación profesional continua".

Los principales órganos de gobierno de la Fundación son: el Patronato, la Presidencia y la Comisión Permanente.

El Patronato es el órgano supremo de gobierno, administración y de representación de la Fundación, al que corresponden, entre otras, las siguientes funciones: establecer el plan estratégico de acción, aprobar el plan de gestión anual, recabar los recursos económicos que permitan la mejor atención de los fines de la fundación, establecer los mecanismos de colaboración necesarios para garantizar el acceso a la formación continua de los trabajadores que presten servicios en empresas de ámbito superior al de la CAPV, y establecer los criterios generales para la aprobación y financiación de los planes de formación.

El Patronato de HOBETUZ está compuesto por 15 miembros, nombrados por terceras partes por el Gobierno Vasco (5 miembros), CONFEBASK (5 miembros) y las organizaciones sindicales firmantes (5 miembros, nombrados por cada una de ellas en función de su representatividad en la CAPV).

Los acuerdos del Patronato son adoptados por mayoría simple de cada grupo, entendiéndose que el voto del grupo sindical se produce en el sentido resultante del voto de los representantes que lo integran.

La Presidencia se ejerce de forma rotativa por períodos anuales por los distintos grupos del Patronato, debiendo ser elegido entre los miembros que integran dicho grupo, estableciéndose el orden de rotación por acuerdo entre los tres grupos y, en su defecto, por sorteo.

De acuerdo con el artículo 19 de los Estatutos de la fundación, la Presidencia ostentará la representación de la fundación, convocará las reuniones del Patronato, determinará el orden del día, presidirá y dirigirá los debates y cuidará de la ejecución de los acuerdos.

Los Estatutos de la Fundación prevén, asimismo, la creación de una Comisión Permanente, cuya función principal es la aprobación y financiación de los planes presentados por los beneficiarios. Asimismo, ejerce funciones de coordinación, seguimiento y control de la estructura operativa de la HOBETUZ, y las demás funciones que le encomiende el Patronato.

Este órgano de la Fundación nace con un carácter transitorio dado que estaba prevista su desaparición una vez obtenida la exclusividad de la actuación en materia de formación continua en la CAPV a favor de HOBETUZ y, por tanto, la exclusión del territorio de la CAPV del ámbito de aplicación de los ANFC y del ámbito de actuación de FORCEM, lo que no ha ocurrido.

Finalmente, debe destacarse que la Fundación HOBETUZ comenzó su funcionamiento real en noviembre de 1996, si bien en dicho ejercicio la gestión realizada fue muy reducida, dado que en este ejercicio contó con una única persona en su plantilla: el Gerente. Esta plantilla pasó a un total de 13 y 23 personas en los ejercicios 1997 y 1998, respectivamente. Asimismo, en estos ejercicios, HOBETUZ abrió oficinas en Guipúzcoa y Alava.

Por otra parte, HOBETUZ viene financiando la existencia de una estructura de asesores de las organizaciones sindicales y empresariales presentes en su Patronato, que asciende a un total de 28 personas.

Marco normativo aplicable a las actuaciones de formación continua de HOBETUZ en el periodo 1996-1998

El marco normativo al que sujetó su actuación HOBETUZ durante el período 1996-1998, en el que se incardina esta fiscalización, está constituido entre otras por las siguientes disposiciones, además del Acuerdo Interprofesional de Formación Continua en la CAPV de 27.9.1995 y del Acuerdo Tripartito para la Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco de 28.9.1995, antes citados:

- Artículos 81 y 82 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP).

- Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para la concesión de subvenciones públicas.

- Los Reales Decretos-Ley número 16/1996 de 22 de noviembre; 16/1998 de 4 de diciembre y 13/1999, de 3 de septiembre, por los que se financia el Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la CAPV.

- La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 18.12.1996, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas a las acciones acogidas al Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 23.9.1997, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas a las acciones acogidas al Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997.

- La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 23.7.1998, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas a las acciones acogidas al Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1998.

- La Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 1.7.1999, que establece las bases reguladoras de la concesión de ayudas a las acciones acogidas al Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1999.

- Los Convenios de colaboración entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobierno Vasco para la financiación de Acciones Formativas previstas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y 1998.

Esta regulación se completa, durante el período objeto de análisis, con las bases de las convocatorias de subvenciones para los ejercicios 1997 a 2000 hechas públicas por HOBETUZ.

4.- LA FINANCIACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA EN ESPAÑA: ORIGEN Y DISTRIBUCIÓN.

La formación continua ha sido financiada básicamente, y de forma indistinta, con cargo a dos orígenes de fondos, principalmente:

1) los recursos provenientes de la cuota de formación profesional;

2) los fondos comunitarios, provenientes fundamentalmente del Fondo Social Europeo y de la Iniciativa ADAPT.

Estas dos fuentes de financiación tienen un carácter general para todo el ámbito de la formación continua. Además, existen otras fuentes de financiación adicionales para cada una de las entidades colaboradoras, FORCEM y HOBETUZ, que son comentadas más ampliamente en otros epígrafes de este Informe.

Sin perjuicio de ello, puede indicarse que en el caso de FORCEM existe una fuente importante de financiación de sus gastos de gestión, básicamente en el ámbito del I ANFC (en el que esta Fundación administraba los fondos), constituida por los rendimientos financieros generados tanto por los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que la Fundación aplicó, fundamentalmente, en la cobertura de sus propios gastos de funcionamiento (ver Informe sobre la "Liquidación del I Acuerdo Nacional de Formación Continua", aprobado por el Pleno de este Tribunal de Cuentas de 29.3.2000), como por los fondos para financiar dichos gastos de funcionamiento.

En el caso de HOBETUZ, esta Fundación contó con una significativa financiación adicional proveniente de los presupuestos del INEM (adicional a los fondos recibidos de este Organismo provenientes de la cuota de formación profesional), además de los fondos provenientes del Gobierno Vasco. Esta fuente adicional no ha existido en el ejercicio 2000 como consecuencia de la falta de renovación de los Acuerdos con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Además, debe señalarse que las Comunidades Autónomas financian también programas de formación continua, sin que este Tribunal disponga de datos sobre si esta financiación está cubierta con fondos comunitarios o con fondos provenientes de otros recursos propios de esas Comunidades.

En resumen, las fuentes de financiación de la formación continua son muy diversas y no existe una información consolidada de todas ellas, si bien debe señalarse que la parte más significativa de esta financiación, la proveniente de la cuota de formación profesional y del Fondo Social Europeo, es la que va a centrar el análisis contenido en el presente Informe.

4.1.- La Financiación proveniente de la cuota de formación profesional.

Los recursos financieros del I y II Acuerdo Nacional de Formación Continua, vigentes durante el periodo al que afecta esta fiscalización (1996-1998), provienen fundamentalmente de la afectación a la formación continua, a partir del 1.1.1993, de una fracción o parte de la cuota de formación profesional. Esta cuota, que es un recurso del INEM, resulta de aplicar un porcentaje del 0,7% *(del que las empresas soportan el 0,6%, y los trabajadores el restante 0,1%)* a la base de cotización a efectos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

La parte del 0,7% afectada a la formación continua comenzó siendo el 0,1% por así establecerlo la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 y el I Acuerdo Tripartito. Las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado modificaron la parte o fracción de la cuota de formación profesional de acuerdo con lo previsto en el I Acuerdo Tripartito (Acuerdo Primero 3), fijándolo en un 0,2% para 1994, un 0,25% para 1995 y un 0,3% para 1996.

A partir de la entrada en vigor del II Acuerdo Tripartito, el porcentaje sobre la cuota de formación profesional afectado a la formación continua quedó fijado en un 0,35%. La variación de los referidos porcentajes a lo largo del periodo de vigencia de ambos Acuerdos se expone en el cuadro siguiente:

EJERCICIO	% FORMACIÓN CONTINUA	% FORMACIÓN OCUPACIONAL	% TOTAL
1993	0,10	0,60	0,70
1994	0,20	0,50	0,70
1995	0,25	0,45	0,70
1996	0,30	0,40	0,70
1997-2000	0,35	0,35	0,70
2001*	0,35	0,35	0,70

* La financiación de la formación continua para el año 2001 está regulada en la Disposición Adicional Décima de la Ley 13/2000 de Presupuestos Generales para el año 2001.

Debe destacarse que la gestión de los fondos provenientes de la cuota de formación profesional no ha sido exclusiva de FORCEM, sino que desde la entrada en vigor del Acuerdo Interprofesional de Formación Continua en la CAPV, una parte de los fondos que el INEM ha transferido a HOBETUZ para la financiación de este Acuerdo correspondía a la cuota de formación profesional.

Consecuentemente, la formación continua en esta Comunidad Autónoma recibe fondos de la cuota de formación profesional por una doble vía: el INEM (con la colaboración de FORCEM) y HOBETUZ.

Además, debe hacerse mención que, tras la firma del Acuerdo de Formación Continua de las Administraciones Públicas de 21.3.1995, una parte de los fondos provenientes de la cuota de formación profesional es aplicada por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), en la financiación de acciones de formación continua de empleados públicos.

4.2.- Financiación con cargo a fondos comunitarios.

Además de esta fracción o parte de la cuota de formación profesional, la formación continua estuvo y está siendo financiada con fondos comunitarios provenientes, fundamentalmente, del Fondo Social Europeo y, en menor medida, de la Iniciativa ADAPT.

A este respecto, cabe señalar que la aplicación de estos fondos comunitarios a la formación continua no sólo se realiza por el INEM (con la colaboración de FORCEM) y por HOBETUZ. Las distintas Comunidades Autónomas actúan como demandantes de fondos ante el Fondo Social Europeo y los fondos que reciben de éste pueden ser utilizados tanto para la financiación de acciones de formación continua o de formación ocupacional, como para otras actuaciones acordes con los fines del referido Fondo.

4.3.- Distribución de los fondos destinados a la formación continua en España.

Como se ha señalado con anterioridad, no existe una información consolidada ni de los orígenes de fondos destinados a la formación continua en España ni de sus aplicaciones. Por este motivo, este Tribunal sólo puede ofrecer información de las aplicaciones efectuadas con fondos provenientes de los presupuestos del INEM, esto es, de los fondos aplicados a través de FORCEM, de HOBETUZ y del INAP (si bien estos últimos no forman parte del objeto de esta fiscalización).

Así, de acuerdo con la información facilitada a este Tribunal por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la aplicación de los fondos de formación continua en España durante el periodo 1996-2000 fue la siguiente:

(millones de pesetas)

APLICACIÓN DE FONDOS PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (*) 1996/2000												
APLICACIONES	**1996**		**1997**		**1998**		**1999**		**2000**		**1996/2000**	
	IMPORTE	**%**	**IMPORTE**	**%**	**IMPORTE**	**%**	**IMPORTE**	**%**	**IMPORTE**	**%**	**IMPORTE**	**%**
Planes de formación	69.456	78,8	62.447	77,9	62.304	74,9	72.577	76,2	88.140	82,4	354.923	78,3
Medidas de acompañamiento	8.042	9,1	9.893	12,3	8.114	9,8	6.950	7,3	5.637	5,3	38.635	8,5
Permisos individuales	811	0,9	15	0,0	1.152	1,4	2.375	2,5	1.794	1,7	6.147	1,4
Contratos de aprendizaje	4.525	5,1	2.342	2,9	6.370	7,7	8.132	8,5	6.046	5,7	27.415	6,0
Gastos funcionamiento FORCEM	5.320	6,0	5.430	6,8	5.200	6,3	5.200	5,5	5.304	5,0	26.454	5,8
Formación Continua FORCEM	**88.154**	**92,4**	**80.126**	**88,1**	**83.140**	**87,3**	**95.234**	**87,9**	**106.921**	**91,2**	**453.574**	**89,4**
Formación Continua INAP	6.300	6,6	7.000	7,7	7.509	7,9	8.147	7,5	8.788	7,5	37.745	7,4
Formación Continua CAPV	973	1,0	3.863	4,2	4.600	4,8	5.000	4,6	1.550	1,3	15.986	3,2
TOTAL FINANCIACIÓN	**95.427**	**100,0**	**90.989**	**100,0**	**95.249**	**100,0**	**108.381**	**100,0**	**117.259**	**100,0**	**507.304**	**100,0**

(*) No incluye la financiación dedicada por las CC.AA. a esta actividad

Elaborado por el Tribunal de Cuentas a partir de la información facilitada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Por lo que respecta a los importes anuales correspondientes a ayudas concedidas, excepto en lo que se refiere al País Vasco, éstos han de entenderse como netos, es decir, importes justificados por los beneficiarios de las ayudas una vez descontadas las anulaciones y devoluciones que se han producido con posterioridad. Mientras las anulaciones se deben fundamentalmente a diferencias entre la subvención concedida y la justificación presentada por los beneficiarios, las devoluciones vienen motivas por deficiencias en esta última.

Como puede deducirse del cuadro anterior, se han mantenido a lo largo de este periodo los porcentajes de aplicación de los fondos para formación continua en el INAP. Por lo que respecta a HOBETUZ, la caída que se produce en el ejercicio 2000 se debe, como se ha indicado, a la falta de renovación de los Acuerdos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobierno Vasco. No obstante, este cuadro sólo recoge los fondos aplicados procedentes del INEM. En el ejercicio 2000, HOBETUZ aplicó un importe superior de fondos a la formación continua, ya que recibió una mayor aportación del Gobierno Vasco.

Por su parte, FORCEM ha gestionado financiación que ha oscilado entre el 87 y 92% de la total concedida.

4.4.- Regionalización de los fondos destinados a la formación continua.

En este epígrafe se expone la distribución por Comunidades Autónomas de las aplicaciones de fondos destinadas a la formación continua de trabajadores, de acuerdo con los datos facilitados por FORCEM y por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

(millones de pesetas)

FINANCIACIÓN PARA FORMACIÓN CONTINUA (1996-2000)					
CC.AA	**SOLICITADA**		**APROBADA**		**% APROBADA/SOLICITADA**
	IMPORTE	**%**	**IMPORTE**	**%**	
Cataluña	222.522	28,9	56.810	31,6	25,5
Andalucía	155.197	20,2	27.015	15,0	17,4
Galicia	70.071	9,1	16.080	9,0	22,9
Comunidad Valenciana	67.503	8,8	17.495	9,7	25,9
País Vasco *	41.257	5,4	11.216	6,2	27,2
Castilla y León	41.017	5,3	9.124	5,1	22,2
Aragón	29.484	3,8	9.102	5,1	30,9
Castilla-La Mancha	27.393	3,6	4.262	2,4	15,6
Canarias	24.543	3,2	6.074	3,4	24,7
Baleares	22.727	3,0	5.416	3,0	23,8
Asturias	18.755	2,4	4.942	2,8	26,4
Murcia	15.445	2,0	3.932	2,2	25,5
Navarra	13.609	1,8	2.973	1,7	21,8
Extremadura	9.074	1,2	2.025	1,1	22,3
Cantabria	7.481	1,0	2.158	1,2	28,8
Rioja (La)	3.411	0,4	896	0,5	26,3
Ceuta y Melilla	120	0,0	50	0,0	41,7
Sin Asignar	96	0,0	15	0,0	15,6
SUBTOTAL	769.705	51,8	179.585	50,2	23,3
Madrid	715.618	48,2	178.423	49,8	24,9
TOTAL	**1.485.323**	**100,0**	**358.008**	**100,0**	**24,1**

*Los datos del País Vasco no incluyen las ayudas concedidas por HOBETUZ.

Del análisis del cuadro anterior se deduce:

- Que, frente a una demanda de financiación por valor de 1.485.323 millones de pesetas, la ayuda concedida por FORCEM fue del 24,1%, siendo la finalmente ejecutada de, aproximadamente, un 88% de la ayuda aprobada.

- La elevada concentración, tanto de la demanda como de la concesión de ayudas, en la Comunidad Autónoma de Madrid, como consecuencia de la presentación de los planes intersectoriales de carácter nacional, y de muchos de los agrupados que realizan, en esta Comunidad, las organizaciones sindicales y patronales, a lo

que se debe añadir las presentaciones realizadas por las grandes empresas con sede social en ella.

Además, se produce una elevada concentración de la demanda y de las ayudas otorgadas en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Andalucía, Galicia, Comunidad Valenciana y País Vasco, en las que estos porcentajes de concentración alcanzan el 37,5 del total de fondos demandados y el 35,9 de las ayudas concedidas.

En conclusión, seis comunidades autónomas agrupan más del 86%, tanto de la demanda, como de los fondos concedidos.

- A partir de un estudio realizado por este Tribunal debe destacarse que, así como FORCEM en la valoración de los planes, toma en consideración la formación de colectivos con una menor posibilidad de acceso al empleo (con mayor riesgo de permanencia en desempleo en caso de pérdida de su trabajo actual: mujeres, trabajadores mayores de 45 años, trabajadores no cualificados), no tiene, sin embargo, en cuenta, a estos efectos, la situación que presenta el empleo en las distintas Comunidades Autónomas (con excepción de los fondos asignados para la financiación de planes intersectoriales)[1]. Esto ha supuesto que Comunidades con elevados índices de paro obtengan un bajo porcentaje de financiación[2].

---

[1] El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales manifiesta en sus alegaciones que en la convocatoria de ayudas del ejercicio 2001, el INEM ha introducido mecanismos correctores que impiden la concentración excesiva de las acciones formativas en un territorio y sector determinados (Documento de alegaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Epígrafe 1, página 2).

A este respecto debe señalarse que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales distingue en sus alegaciones entre acciones formativas de demanda y acciones formativas de oferta, y que los mecanismos correctores a que se refiere en sus alegaciones, se orientan más a las acciones formativas de oferta que a las de demanda, ya que la finalidad de estas últimas es ajustar esta formación a las necesidades manifestadas por las empresas, "con independencia del territorio o territorios en que (éstas) tienen sus centros de trabajo". No obstante, en opinión de este Tribunal, el sistema de valoración de los planes de formación, cualquiera que sea el tipo de plan, debe considerar como una de las variables a valorar el índice de paro de la Comunidad Autónoma en la que se inserte o a la que vaya dirigida esta formación continua, pues un objetivo general de esta política de formación es la consolidación de los puestos de trabajo (o del nivel de empleo) en aquellas Comunidades Autónomas en las que existan problemas estructurales de empleo.

En este sentido, este Tribunal debe recordar que una de las fuentes de financiación de las acciones formativas gestionadas por FORCEM es el Fondo Social Europeo, y que dos de los objetivos de los Fondos Estructurales de la Unión Europea son, precisamente, contribuir específicamente a la promoción de las regiones con problemas estructurales de empleo. Así, el Objetivo 1, persigue

En el cuadro adjunto, a título de ejemplo, se muestra lo indicado:

FINANCIACIÓN CONCEDIDA-PARO EXISTENTE			
CC.AA.	**% AYUDA CONCEDIDA/TOTAL**	**% POBLACIÓN ACTIVA NACIONAL**	**% PARO NACIONAL**
Andalucía	7,6	17,0	27,0
Extremadura	0,6	2,5	3,8
Ceuta y Melilla	0,1	0,3	0,5
Asturias	1,4	2,4	2,6

Así, una Comunidad Autónoma como la de Andalucía, con el 17% del total nacional de población activa, y un 27% del total nacional de la población en desempleo, únicamente ha recibido un 7,6% del total de la ayuda concedida. En este sentido,

---

fomentar el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas; y el Objetivo 2, persigue apoyar la reconversión de las regiones gravemente afectadas por el declive industrial.

Por ello, este Tribunal entiende que también debe considerarse el parámetro índice de desempleo en la distribución de los fondos públicos para la formación continua, ya que pueden, y deben, constituir una medida para potenciar el mantenimiento del empleo en determinadas Comunidades Autónomas con altos niveles de desempleo.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[2] FORCEM manifiesta en sus alegaciones una discrepancia respecto del Tribunal de Cuentas, al considerar que éste propugna que el sistema de concesión de ayudas a la formación continua debe perseguir, entre otros fines, la creación de empleo. (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe II, páginas 13 a 16 inclusives). Este Tribunal comparte la afirmación de FORCEM, pero no es esto lo que se indica en el Anteproyecto de Informe. Lo que sí recoge el Anteproyecto de Informe, es que, cuestión bien distinta, se ha constatado que FORCEM no tiene en cuenta, en la valoración de los planes, la situación que presenta el empleo en las distintas Comunidades Autónomas y/o sectores económicos.

En este sentido, debe recordarse que el II Acuerdo Nacional de Formación Continua asigna al subsistema de formación continua, entre otras, "*Una función preventiva para anticipar las posibles consecuencias negativas de la realización del mercado interior y para superar las dificultades que deben afrontar los sectores y las empresas en curso de reestructuración económica o tecnológica.*"

Así, siendo un hecho conocido que las Comunidades Autónomas con mayor índice de paro son las más proclives a perder empleo, parece razonable que la situación de desempleo se tenga en cuenta por FORCEM al realizar la valoración de los planes de formación.

En todo caso, contrasta la posición mantenida por la Fundación en este punto con la del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, que en su alegación a una Recomendación de este Tribunal contenida en el Anteproyecto de Informe señala: "*En concreto, en la convocatoria de planes de formación continua de oferta (ejercicio 2001) se introducen mecanismos correctores que impiden una concentración excesiva de las acciones en un territorio y sector determinados, atendiendo a la población ocupada. No obstante, para próximas convocatorias se pretenden revisar y mejorar estos mecanismos correctores.*"

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

debe recordarse que entre las finalidades de la formación continua, se encuentra la mejora de la cualificación profesional de los trabajadores y la competitividad de las empresas. Por tanto, en la medida en que a través de la formación continua se alcancen estos objetivos, se está defendiendo el empleo en aquellas Comunidades con mayor índice de desempleo.

A este respecto no debe olvidarse que este mismo razonamiento (mayor protección al desempleo) es el que sirve de justificación para que FORCEM conceda una mayor puntuación (e incluso determine la financiación final del plan realizado) a los planes que prevén la formación de colectivos con especial dificultad de reinserción en el mercado laboral: trabajadores mayores de 45 años, mujeres, etc. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el II Acuerdo Nacional de Formación Continua atribuye a este subsistema de formación profesional: "Una función preventiva para anticipar las posibles consecuencias negativas de la realización del mercado interior y para superar las dificultades que deben afrontar los sectores y las empresas en curso de reestructuración económica o tecnológica".

SECCIÓN II.- OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

SECCIÓN II.- OBJETIVOS Y ALCANCE, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1.- OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.

El objetivo de esta fiscalización[3], de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, ha consistido en verificar la correcta obtención, aplicación, registro, y justificación

---

[3] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que al Tribunal de Cuentas corresponde el examen y comprobación de las cuentas públicas y no enjuiciar la gestión de la formación continua (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, páginas 9 a 13 inclusives).

Con relación a esta alegación, este Tribunal debe manifestar lo siguiente:

- El artículo 14.1 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, establece que "*El Tribunal de Cuentas propondrá las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico financiera del sector público*."

  Por su parte, el artículo 81.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establece que "*las entidades colaboradoras actuarán en nombre y por cuenta del Departamento u organismo concedente a todos los efectos relacionados con la subvención o ayuda.*"

  FORCEM es una entidad colaboradora, y como tal, sometida a los procedimientos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas, según el precitado artículo 81.5.d). Por otra parte, como entidad colaboradora, FORCEM está por este hecho asimilada al sector público en todo lo que se refiere a la gestión de las subvenciones financiadas con fondos públicos, ya que actúa en nombre y por cuenta de la entidad concedente (el INEM) y le es de aplicación el artículo 14.1 de la Ley Orgánica 2/1982, antes citado. Por ello, el Tribunal de Cuentas puede proponer en el texto del Informe que se apruebe (que no obligar a implementar) las medidas que considere necesarias para la mejora de la gestión de FORCEM.

- Como no podía ser de otro modo, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en su sesión de 20.9.2001 acordó "*la conveniencia de que por el Órgano Fiscalizador, Tribunal de Cuentas, se realice en el futuro una fiscalización que incluya (...) un control (...)* [sobre] *la correcta aplicación, gestión y destino de los fondos públicos.*"

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal debe manifestar que entran dentro del ámbito de sus funciones las de fiscalizar la correcta aplicación, gestión, y destino de los fondos públicos, en este caso de los asignados a la financiación de la formación continua en nuestro país, y esta fiscalización debe realizarse bajo los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, y eso es lo que ha hecho el Tribunal, de acuerdo con la normativa vigente y las Directrices Técnicas aprobadas por su Pleno.

El Tribunal no fiscaliza en el Anteproyecto de Informe el modelo de formación continua sino la gestión de ese modelo y, consecuentemente, en cumplimiento de las funciones que le otorga la Ley, formula recomendaciones que pueden hacer más eficiente su gestión.

Por otra parte, este Tribunal comparte la manifestación realizada por FORCEM cuando señala que no "puede el Tribunal de Cuentas realizar una fiscalización de la eficacia del sistema que prescinda de todos los objetivos del mismo, en la que se sustituyan los fines establecidos en las distintas normas jurídicas por los que en opinión de ese órgano deberían perseguirse". Así, en el proceso de fiscalización

de los fondos de carácter público destinados a la formación continua de trabajadores, obtenidos durante los ejercicios de 1996, 1997 y 1998, por beneficiarios de subvenciones de estas ayudas radicados en diversas provincias de las Comunidades Autónomas de Madrid, Baleares, Canarias, Andalucía, País Vasco, Valencia y Galicia.

Asimismo, se ha realizado un análisis del procedimiento seguido en la aplicación de estos fondos por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) y por la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ), entidades colaboradoras en su gestión, para verificar su adecuación con la normativa aplicable, así como su correspondencia con los principios de eficacia, eficiencia y economía. También se ha verificado la correcta aplicación y justificación de las subvenciones recibidas por ambas Fundaciones con destino a la financiación de sus gastos de funcionamiento[4].

---

realizado por este Tribunal se han considerado todos los fines atribuidos a la formación continua en las diferentes normas jurídicas que son de aplicación a ella.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[4] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que el Tribunal de Cuentas carece de competencia para fiscalizar los procedimientos de gestión seguidos por la Fundación para la Formación Continua. (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, página 3).

Con respecto a esta manifestación este Tribunal debe poner de manifiesto lo siguiente:

De acuerdo con la normativa vigente, FORCEM se configura como una entidad colaboradora de la Administración Pública que actúa como instrumento de ejecución de la política pública de subvenciones en materia de formación continua. La regulación de este tipo de entidades se recoge en el artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, cuyo apartado 5.d) dispone, entre sus obligaciones, la de someterse *"a los procedimientos fiscalizadores del Tribunal de Cuentas*." En el mismo sentido, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 7 de mayo de 1997, por las que se establecen las bases reguladoras y los criterios para la concesión de ayudas de formación continua con cargo a la financiación prevista en el II Acuerdo Tripartito de Formación Continua establece entre las obligaciones de FORCEM, en su artículo 14.i, el de someterse "a los procedimiento fiscalizadores del Tribunal de Cuentas".

Dicha función fiscalizadora, según establece el artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas "*se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera (...) a los principios de legalidad, eficiencia y economía*." En consecuencia, los procedimientos de gestión de FORCEM, encaminados o conducentes a la concesión de ayudas, considerados tanto desde el punto de vista de la normativa que les es aplicable como desde la perspectiva del cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia, quedan englobados dentro del ámbito de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

En el mismo sentido anterior, también queda dentro del ámbito de actuación del citado Tribunal la fiscalización de los fondos que, para atender sus gastos de funcionamiento, recibe esa entidad.

A mayor abundamiento, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, cuando en su sesión de 20.9.2001, aprobó la Resolución sobre el Informe de Fiscalización Especial de Liquidación del I Acuerdo Nacional de Formación Continua aprobado por el Pleno del Tribunal, lo

No es objeto de esta Fiscalización el análisis de los fondos para formación continua aplicados por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP).

Tampoco es objeto de esta Fiscalización, aunque estén incluidos en su ámbito temporal, el análisis de las contrataciones de asistencia, consultoría y servicios realizados por FORCEM durante el periodo fiscalizado ni el análisis de la liquidación del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, por haber sido estos asuntos ya fiscalizados en los Informes sobre "los Contratos de Asistencia, Consultoría y Servicios celebrados por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)" y sobre "la Liquidación del Primer Acuerdo Nacional de Formación Continua", aprobados por el Pleno de este Tribunal en sus sesiones de 27.3.2001 y 29.3.2000, respectivamente.

Para la consecución de estos objetivos han sido objeto de estudio y análisis, entre otros, los siguientes extremos:

- Marco normativo regulador de la actuación de los órganos, y entidades gestoras, públicas y privadas de estos fondos.

- Marco normativo regulador de la obtención, aplicación y justificación de estos fondos públicos por los perceptores de las ayudas[5].

- Estructura organizativa y procedimiento seguido por las entidades gestoras y por las entidades colaboradoras en la aplicación de estos fondos, y procedimientos internos de registro y control de sus actuaciones.

---

hizo con el siguiente tenor literal: "*(...) que por el Órgano Fiscalizador, Tribunal de Cuentas, se realice en el futuro una fiscalización que incluya, además de lo actuado, un control del destino final de los fondos, (...), mediante un amplio muestreo que permita valorar como mayores elementos de juicio, la correcta aplicación, gestión y destino de los fondos públicos*."

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[5] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que el Tribunal de Cuentas no ha considerado los objetivos establecidos en las normas que regulan el subsistema de formación continua (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, página 2).

Este Tribunal entiende que esta alegación es meramente formal y de alcance genérico, pues la Fundación no aporta ningún elemento de prueba que la sostenga. En consecuencia, no cabe sino rechazar la alegación realizada, dado que en el análisis de los procedimientos aplicados por FORCEM para la concesión de ayudas han sido considerados todos los aspectos de todas las normas y de todos los acuerdos que le son de aplicación.

Asimismo, debe indicarse, que a lo largo del documento de alegaciones presentado por FORCEM no se expone ningún objetivo que no haya sido considerado por este Tribunal.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

- Registros contables y extracontables de las operaciones realizadas existentes en las entidades gestoras y colaboradoras, así como justificantes de las anotaciones practicadas en los mismos.

- Análisis de muestras referentes al colectivo de partícipes.

- Informes de control relativos a la actuación de las entidades gestoras y colaboradoras, elaborados por sus propias unidades de control, por otros órganos de la Administración estatal y autonómica con competencias de control o bien por empresas de auditoría.

- Asimismo, se ha requerido información de las Comunidades Autónomas de Madrid, Baleares, Canarias, Andalucía, País Vasco, Valencia y Galicia, sobre ayudas y subvenciones concedidas a los beneficiarios seleccionados para las actuaciones de fiscalización in situ.

- Finalmente, se ha analizado la documentación soporte de la justificación realizada por los beneficiarios de subvenciones seleccionados para efectuar comprobaciones in situ, así como sus registros contables y extracontables en la medida en que contenían datos relacionados con la justificación de las ayudas recibidas.

Los beneficiarios a los que se han extendido las actuaciones de comprobación "in situ" han sido los siguientes:

En el ámbito FORCEM

1. Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (COCETA).

2. Confederación Española de Sociedades Anónimas Laborales (CONFESAL).

3. Confederación de Cooperativas Agrarias de España (CCAE).

4. Cruz Roja Española.

5. Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE).

6. Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

7. Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)

8. Confederación de Empresarios de Alicante (COEPA).
9. Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).
10. Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB).
11. Confederación de Empresarios de Castellón (CEC).
12. Confederación de Empresarios de A Coruña (CECo).
13. Confederación de Empresarios de Galicia (CEG).
14. Confederación Canaria de Empresarios (CCE).
15. Confederación de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife (CESCT).
16. Unión General de Trabajadores (UGT).
17. Unión General de Trabajadores del País Valenciano (UGT-PV).
18. Fundación Pascual Tomás (FPT).
19. Unión General de Trabajadores de Andalucía (UTG-Andalucía).
20. Unión General de Trabajadores de Canarias (UGT-Canarias).
21. Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO).
22. Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO-Andalucía).
23. Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias (CCOO-Canarias).
24. Converxencia Intersindical Galega (CIG).

En el ámbito HOBETUZ

1. Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra.
2. Caja de Ahorros de San Sebastián y Guipúzcoa (KUTXA).

3. Federación Vizcaína de Empresas del Metal (FVEM).

4. Fundación Técnica para la Máquina Herramienta (FTMH).

5. Herri Ametsa Ikastola, S.A.

6. Instituto de Fomento Empresarial (IFE).

7. Mercedes Benz España, S.A.

Debe destacarse que algunos de los perceptores de subvenciones de HOBETUZ analizados, también lo eran de subvenciones concedidas por el INEM (gestionadas por FORCEM), razón por la cual se seleccionaron.

2.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de esta Fiscalización Especial fue remitido el 21 de septiembre de 2001, por este Tribunal de Cuentas, al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Excmo. Sr. D. Juan Carlos Aparicio Pérez, a la Directora General del Instituto Nacional de Empleo (INEM), Ilma. Sra. Dª Mª Dolores Cano Ratia, a la Consejera del Departamento de Justicia, Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, Excma. Sra. Dª Mª Ángeles Iztueta Azkue, a la Consejera de Familia y Promoción del Empleo de la Xunta de Galicia, Mujer y Juventud, Excma. Sra. Dª Manuela López Besteiro, al Consejero de Trabajo y Formación del Gobierno Balear, Honorable Sr. D. Eberhard Grosske Fiol, al Consejero de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, Excmo. Sr. D. Marcial Morales Martín, a los Presidentes de las entidades colaboradoras en la gestión de los fondos públicos destinados a la formación continua de trabajadores Fundación para la Formación Continua (FORCEM), y Fundación Vasca para la Formación Continua (HOBETUZ), D. Javier Ferrer Dufol y D. José Ramón Bengoechea Caballero, y a los beneficiarios de subvenciones de formación continua que han sido objeto de fiscalización "in situ" por este Tribunal, y que se relacionan a continuación:

En el ámbito de FORCEM: Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (COCETA), Confederación Española de Sociedades Anónimas Laborales (CONFESAL),Confederación española de Cooperativas Agrarias de España

(CCAE), Cruz Roja Española, Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), Confederación Española de Organizaciones (CEOE), Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), Confederación de Empresarios de Alicante (COEPA), Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA), Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB), Confederación de Empresarios de Castellón (CEC), Confederación de Empresarios de A Coruña (CECo), Confederación de Empresarios de Galicia (CEG), Confederación Canaria de Empresarios (CCE), confederación de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife (CESCT), Unión General de Trabajadores (UGT), Unión General de Trabajadores del País Valenciano (UGT-PV), Fundación Pascual Tomás (FPT), Unión General de Trabajadores de Andalucía (UGT-Andalucía), Unión General de Trabajadores de Canarias (UGT-Canarias), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO), Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía (CCOO-Andalucía), Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias (CCOO-Canarias) y Converxencia Intersindical Galega (CIG).

En el ámbito de HOBETUZ: Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra, Caja de Ahorros de San Sebastián y Guipúzcoa (KUTXA), Federación Vizcaína de Empresas del Metal (FVEM), Fundación Técnica para la Máquina Herramienta (FTMH), Herri Ametsa Ikastola, S.A., Instituto de Fomento Empresarial (IFE) y Mercedes Benz España, S.A.

Dentro del plazo legal concedido, fueron recibidas en el Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por todos aquellos a quienes se envió el Anteproyecto de Informe con excepción de Confederación Española de Cooperativas de Trabajo Asociado (COCETA), Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias (CCOO-Canarias), Converxencia Intersindical Galega (CIG), Caja de Ahorros de San Sebastián y Guipúzcoa (KUTXA), Mercedes Benz España, S.A. y la Consejería de Trabajo y Formación del Gobierno Balear.

A la vista de las citadas alegaciones, han sido efectuadas las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe Especial, y en los casos en que se estimó conveniente, han sido reflejadas mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones se adjuntan al InformeEspecial.

3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS

Con la elaboración de este Informe se da cumplimiento al acuerdo de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al Informe de Fiscalización Especial de Liquidación del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, ejercicios 1993-1996, aprobado mediante Resolución de 20 de septiembre de 2001, por el que se estableció "...la conveniencia de que por el Órgano Fiscalizador, Tribunal de Cuentas, se realice en el futuro una fiscalización que incluya, además de lo actuado, un control del destino final de los fondos, organizaciones o empresas destinatarias de los mismos, colectivos a los que han ido dirigidos, por sectores y actividades, mediante un amplio muestreo que permitiera valorar como mayores elementos de juicio, la correcta aplicación, gestión y destino de los fondos públicos".

4.- CONCLUSIONES.

4.1.- Conclusiones referentes al análisis de la gestión realizada por FORCEM[6] y [7].

1.- Conclusiones referentes al análisis de los fondos obtenidos y aplicados por FORCEM en concepto de gastos de gestión y evaluación de las subvenciones.

- No se han detectado incidencias significativas en el análisis de las aplicaciones realizadas por la Fundación para atender sus gastos de funcionamiento. Únicamente cabe reseñar la existencia de diversas deficiencias en la periodificación de gastos, sin repercusión en la consideración global de las justificaciones realizadas al INEM.

- El INEM no ha contemplado en las liquidaciones que ha practicado a FORCEM por razón de los fondos concedidos para gastos de gestión de las ayudas, la existencia de unos ingresos adicionales a sus transferencias de fondos a FORCEM. Estos ingresos adicionales proceden principalmente de subvenciones concedidas a FORCEM por el Fondo Social Europeo por su participación en diversos programas de actuación comunitarios que tienen por objeto compensar la totalidad o una parte de los gastos que origina dicha participación. Con ello se genera una situación de doble financiación cuya solución exige que FORCEM

---

[6] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que las diferentes tareas en que se ha concretado la valoración por ella realizada de los contenidos de las iniciativas formativas para las que se han presentado solicitudes de ayuda financiera, se han llevado a la práctica con plena objetividad, garantizándose la libre concurrencia a las ayudas y la igualdad de trato entre los solicitantes (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe VI Decimocuarta, páginas 83 y 84).

A este respecto debe señalarse que lo que sí se pone de manifiesto en el Anteproyecto de Informe es que los criterios de valoración aplicados por FORCEM permiten que los solicitantes de ayudas para la realización de planes intersectoriales puedan obtener mayor financiación que el resto de beneficiarios, y que las grandes empresas puedan obtener mayores recursos que las pequeñas y medianas (en términos de plantilla). En este sentido debe aclararse que en ningún lugar del Anteproyecto de Informe se afirma que FORCEM haya aplicado criterios distintos de los indicados en las convocatorias de ayudas.

Por consiguiente, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[7] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que algunas de las conclusiones a las que llega este Tribunal no se corresponden con las mantenidas por otros órganos de control a los que se somete la actividad de FORCEM (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, página 3).

No obstante, FORCEM no identifica a qué conclusiones se refiere. A este propósito, debe ponerse de manifiesto que las alegaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el INEM, a quienes se ha remitido el Anteproyecto de Informe, no son contrarias a su contenido. No se modifica el texto.

reintegre al INEM la cuantía correspondiente, por un importe de 18.874.403 pesetas, más el interés de demora correspondiente (apartado 1.2 de la Sección III).

2.- Conclusiones referentes al análisis del procedimiento seguido por FORCEM en la aplicación de las ayudas

A) Conclusiones de carácter general.

1. La formación profesional recibida por los trabajadores ocupados se caracteriza por ser, principalmente, de carácter horizontal. Así, más del 70% de las acciones impartidas reúnen esta característica, estando incluidas estas acciones tanto en los planes de empresa como agrupados e intersectoriales.

   Sin embargo, el contenido, la duración, los medios, el número de partícipes y el coste hora alumno de estas acciones de carácter horizontal y de contenido estándar son diferentes para cada beneficiario y aún dentro de un mismo beneficiario. Esta situación carece de sentido ya que se trata de acciones formativas de la misma naturaleza, dirigidas a destinatarios de niveles análogos y con necesidades de formación semejantes (v.gr.: carece de sentido que los cursos de “Iniciación a Internet” tengan costes significativamente diferentes dependiendo de quien sea el beneficiario que lo realiza).

   Sin perjuicio de lo anterior, el sistema actual no incentiva, sino todo lo contrario, una gestión eficiente y económica de los fondos para formación continua, ya que, finalmente, la convocatoria permite que los costes imputados por el beneficiario sean financiados siempre con tal de que no superen el importe de la financiación concedida. Todo ello supone, a juicio de este Tribunal, una incorrecta asignación de los recursos públicos.

   A mayor abundamiento, las pequeñas diferencias que pueden producirse en cuanto a la duración y contenido de los cursos, número de alumnos, etc.,provoca las distorsiones y falta de credibilidad de algunos de los "títulos" ofrecidos, y dificultan la posibilidad de homologar la formación impartida (apartado 2.6.1 de la Sección III).

2. El hecho de que cada una de las organizaciones empresariales y sindicales que componen el Patronato de FORCEM cuente con sus propias Asistencias Técnicas que, al mismo tiempo que realizan labores de asesoramiento a sus Patronos, supervisan las actuaciones de los equipos técnicos de FORCEM que

intervienen en las actividades de preparación y gestión de las ayudas (concesión, seguimiento y liquidación), duplica las actuaciones supervisoras con el inherente alargamiento y encarecimiento del proceso de gestión. Este Tribunal considera que la labor de supervisión realizada por estas Asistencias puede ser prescindible, dado que en cada una de las Direcciones de FORCEM existe un control, al que se une el realizado por las correspondientes Comisiones Paritarias.

Con independencia de lo anterior, debe indicarse que el coste para FORCEM de las Asistencias Técnicas con que se ha dotado a las organizaciones se ha situado, para el ejercicio 1999, en torno a los 448 millones de pesetas (apartado 2.6.2 de la Sección III).

3. Las fechas de publicación de las convocatorias de planes de formación, dada la actual estructuración del procedimiento de concesión de ayudas, reducen el periodo de tiempo que el beneficiario puede dedicar a la ejecución del plan formativo que propone. Según los cálculos realizados por este Tribunal, a partir de la información facilitada por FORCEM, el beneficiario dispone de tan solo el 76% del ejercicio para realizar el plan de formación aprobado (aproximadamente nueve meses).

   Asimismo, y por lo referente a FORCEM, la actual organización del proceso de presentación de solicitudes (centralizada en la sede de FORCEM y mediante la utilización del soporte papel) conlleva un incremento en los costes de gestión (contratación de personal externo, grabación de aquella documentación para la que no se adjunta disquete, etc.), así como la dedicación a su control de una parte del tiempo asignado a la valoración de un plan, lo que puede afectar a la calidad de ésta.

   A ello debe unirse el hecho de que, como consecuencia del periodo de tiempo destinado a la valoración de los planes, es necesario contratar a técnicos externos que no siempre cuentan con el adecuado "perfil" y experiencia requerida por FORCEM, con el consiguiente efecto que este hecho puede tener en la calidad de la valoración asignada (apartado 2.6.3 de la Sección III).

4. En el análisis realizado este Tribunal ha detectado una amplia diversidad de tipos de irregularidades relacionadas con la solicitud, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas por los beneficiarios de ayudas. Estos diversos tipos de irregularidades ponen en evidencia las insuficiencias que presenta el actual modelo de gestión de la formación continua configurado en el II Acuerdo

Nacional de Formación Continua y que, en parte, sigue vigente tras la firma del III Acuerdo Tripartito de Formación Continua, y suponen un argumento más para el establecimiento de un sistema de módulos y homologación de formadores, según se indica en los apartados 2.6.11 y 2.7.11 de esta Sección.

A continuación se exponen, clasificadas según la fase del procedimiento en que se producen, los diferentes tipos de irregularidades detectadas por este Tribunal:

Irregularidades referentes a la solicitud de la subvención

- Falsedad en la cumplimentación de los requisitos exigidos para el acceso a la formación continua subvencionada: número de trabajadores inferior al mínimo exigible en planes de empresa, presupuestos económicos y académicos inflados para obtener más subvención, falsedad de la declaración de no recibir otras subvenciones con el mismo objeto, etc.

- Falsedad en la cumplimentación de los datos correspondientes al volumen de plantilla y el denominado "esfuerzo inversor".

Irregularidades referentes a la justificación económica de la subvención

- Imputación de costes, tanto internos como externos, por encima de los costes reales correspondientes a la actividad subvencionada. Esta situación se produce en costes de personal, amortizaciones, suministros de bienes y servicios, etc.

- Imputación de costes externos, justificados mediante factura, que no responden a operaciones reales (v.gr.: facturas de cursos que no se han impartido).

- Inclusión de una misma factura o coste en la justificación de subvenciones diferentes concedidas por la misma o distintas Administraciones correspondientes a la misma convocatoria o a convocatorias sucesivas.

- Imputación de costes externos, justificados mediante factura, por importes muy superiores al precio de mercado. Este fenómeno puede implicar la existencia de una posible connivencia entre el beneficiario de la subvención y la entidad que le expide la factura, cuyo importe imputa el beneficiario como coste externo.

Por otro lado, el fenómeno de las subcontrataciones (normalmente entre empresas con algún tipo de afinidad) supone, por sí mismo un aumento de los costes, sin necesidad de incrementar artificialmente las sucesivas facturas emitidas por las entidades subcontratistas, debido a los márgenes que se incluyen.

- En general, este Tribunal no ha observado la existencia de concurrencia de ofertas para la contratación de los servicios de formación.

Irregularidades referentes a la aplicación de la subvención

- Inclusión en la justificación de cursos que en realidad no han existido. Para ello, además de emitirse facturas ficticias (cuestión ya analizada), se crea toda una serie de documentación que contribuye a mantener esa apariencia: listados de alumnos, partes de asistencia de alumnos, programas de los cursos, material, etc.

- Sin perjuicio de lo anterior, también se produce la inclusión de alumnos en la justificación de las acciones formativas cuyo número de afiliación a la Seguridad Social no existe o corresponde a otra persona, o bien, la inclusión de alumnos que no reúnen las condiciones exigidas por la convocatoria, o bien, simplemente se incluyen alumnos de los que se poseen datos veraces aunque no hayan realizado el curso. Esta inclusión puede ser parcial (para completar cursos con escasa asistencia) o total (caso de cursos no realizados).

- Incumplimiento por el beneficiario de las condiciones incluidas en el plan formativo que sirvió de base para la concesión de la subvención en cuanto a número y duración de las acciones formativas a realizar, número de alumnos formados, etc., o bien la inclusión de acciones formativas no financiables (jornadas, conferencias, etc.).

- Incumplimiento del requisito de gratuidad de las acciones formativas: cobros de matrícula a los alumnos asistentes a los cursos de formación.

Como consecuencia de las incidencias que se han detectado en la muestra de beneficiarios analizada (que se indica en el apartado 1 de la Sección II), este Tribunal ha realizado diversas correcciones en la justificación de las subvenciones concedidas a determinados beneficiarios. Estas correcciones, que se analizan con más detalle en los apartados correspondientes a cada uno de

estos beneficiarios contenidos en las Secciones III y IV de este Informe, pueden dar lugar a los correspondientes reintegros por alcance, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos, de acuerdo con el detalle contenido en el siguiente cuadro:

DETALLE DE LAS PROPUESTAS DE REINTEGRO QUE AFECTAN A BENEFICIARIOS DE AYUDAS GESTIONADAS POR FORCEM				
BENEFICIARIO	**LOCALIZACIÓN INFORME**	**EXPEDIENTE**	**IMPORTE POR EXPEDIENTE**	**IMPORTE POR BENEFICIARIO (*)**
Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)	Secc. III apartado 4.6	A96531 A96532 F19972762	32.857.587 7.097.127 1.024.608	40.979.322
Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)	Secc. III apartado 4.7	A96533 F19972765	27.271.185 1.924.586	29.195.771
Confederación de Empresarios de Alicante (COEPA)	Secc. III apartado 4.8	F19973154	1.888.000	1.888.000
Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB)	Secc. III apartado 4.10	F19974224	1.771.961	1.771.961
Confederación de Empresarios de Castellón (CEC)	Secc. III apartado 4.11	F19971294	12.716.665	12.716.665
Confederación de Empresarios de Galicia (CEG)	Secc. III apartado 4.13	F19974116 C19971230 C19971234 C19971246 F19985298	72.118.000 268.280 1.062.876 5.243.318 78.135.683	156.828.157
Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife (CESCT)	Secc. III apartado 4.15	F19974720	10.298.977	10.298.977
Unión General de Trabajadores, País Valenciano	Secc. III apartado 4.17	F19974584	11.390.258	11.390.258
Fundación Pascual Tomás	Secc. III apartado 4.18	F19972847	7.822.697	7.822.697
Unión General de Trabajadores, Andalucía	Secc. III apartado 4.19	F19971511	162.743	162.743
Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO)	Secc. III apartado 4.21	A960130,A960534, A961102, A963190 F19971744 C19970356	21.506.117 29.877.370 4.800.270	56.183.757
Confederación Sindical de Comisiones Obreras Andalucía	Secc. III apartado 4.22	F19970811	5.276.463	5.276.463
Federación Vizcaína de Empresas del Metal (FVEM)	Secc. IV apartado 4.3	F19971033 F19973291	7.708.983 15.909	7.724.892
Fundación Técnica para la Máquina Herramienta	Secc. IV apartado 4.4	F19973489	8.246.262	8.246.262
TOTAL REINTEGROS PROPUESTOS				350.485.925

B) Conclusiones referentes a la actividad de "Gestión de las solicitudes de ayuda recibidas".

1. Las convocatorias de ayudas de FORCEM correspondientes al período fiscalizado no permitían la subsanación de errores cometidos por los solicitantes al presentar su solicitud. Este hecho es contrario, en opinión de este Tribunal, al artículo 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (apartado 2.3.2.7 de la Sección III) [8].

[8] FORCEM manifiesta en sus alegaciones su oposición al texto recogido en el Anteproyecto de Informe en materia de no subsanación de errores de las convocatorias de las solicitudes de ayudas con base en las convocatorias de FORCEM (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 1.1, páginas 29 a 33 inclusive).

En relación con la cuestión principal objeto de análisis, la crítica por parte de este Tribunal de Cuentas en su Informe de la falta de establecimiento en la convocatoria de las ayudas de la FORCEM de un plazo para la subsanación de los defectos de que adolezcan las solicitudes de los beneficiarios, unida al rechazo de las peticiones que para el ejercicio de dicha subsanación han sido formuladas por los interesados en el procedimiento de concesión de las ayudas, cabe señalar lo siguiente:

En primer lugar, la conducta de la Fundación FORCEM en este aspecto es claramente la contraria a la plena implantación que, en nuestro ordenamiento jurídico, ha alcanzado el denominado principio antiformalista del derecho, que busca en todo momento respetar no tanto la literalidad de las normas sino su mismo espíritu (de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 3.1 del Código Civil), y, en cuya virtud, las solicitudes cuyos defectos fuesen formales y claramente subsanables, deberían determinar de forma casi automática la apertura de un breve periodo destinado a su inmediata corrección. Este Tribunal considera que la literalidad de la normativa reguladora de las ayudas no debe ser interpretada en ningún caso como un medio para entorpecer y restringir el acceso de los posibles solicitantes a los fondos de formación continua, debiendo por el contrario facilitarse en la medida de lo posible la subsanación, en su caso, de las instancias presentadas.

No cabe por ello acudir a rigorismos jurídicos ni a la invocación de Sentencias que no son aplicables al caso por referirse a supuestos que no son coincidentes (FORCEM ha intentado al invocar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de octubre de 2001), todo ello como justificación para excluir la aplicación al supuesto presente de una figura jurídica de la relevancia en nuestro ordenamiento como es la subsanación.

Se trata igualmente de velar por la aplicación en el procedimiento administrativo de concesión de las ayudas del principio *pro actione,* reiteradamente formulado por nuestra Jurisprudencia, que debe interpretarse en el sentido de que el propio procedimiento administrativo constituye siempre un cauce para el logro de una finalidad, cual es la de permitir a los interesados en el procedimiento y a los administrados en general relacionarse con la Administración, no debiendo nunca convertirse en una carrera de obstáculos cuya completa superación resulte exigible sin fallo alguno a estos interesados, en este caso, los propios solicitantes de las ayudas.

A este propósito debe recordarse que, de acuerdo con la normativa vigente, FORCEM es una entidad colaboradora de la Administración en la gestión de los fondos públicos destinados a la formación

2. La posibilidad de que sólo las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que además están presentes en el Patronato de FORCEM, puedan presentar planes intersectoriales no está suficientemente justificada a juicio de este Tribunal y puede suponer una vulneración del principio de concurrencia que, para el acceso a las subvenciones, establece el artículo 81 del

---

continua, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 81.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Por otra parte, en cuanto a la especialidad del procedimiento de concesión de las ayudas (concurrencia competitiva, premura de tiempo, etc.), aducida por la FORCEM en sus alegaciones, cabe señalar que el propio artículo 71.2 de la Ley 30/1992 hace referencia, expresa y específica, a los procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva como el que nos ocupa, pero no para exceptuarlos de la posibilidad de que tenga lugar la subsanación que este Tribunal propugna, como interpreta la entidad alegante en su escrito, sino por el contrario, para exceptuarlos (únicamente) de la posibilidad de que tuviese lugar la ampliación del plazo para hacerse efectiva la subsanación de los errores. Con lo que la propia norma citada, implícitamente, está reconociendo la ya de por sí indudable aplicación de la figura de la subsanación, en su plazo ordinario de duración de diez días, a dichos procedimientos selectivos.

Debe observarse igualmente que el mismo artículo 71 de la Ley 30/1992, al determinar los requisitos cuya ausencia o incorrecta cumplimentación da lugar a la apertura de un periodo de subsanación, no sólo incluye los de carácter formal enumerados en el precedente artículo 70 de la propia Ley 30/1992, sino que alude expresamente a "*los* (requisitos) *exigidos en su caso, por la legislación específica aplicable*", en clara referencia a la posibilidad de que sean objeto de subsanación, también, aquellos requisitos del tipo de los incluidos en la convocatoria de las ayudas para formación.

La cuestión a resolver se centra, a nuestro entender, no ya en el incumplimiento de aquellos requisitos esenciales y de carácter material de las solicitudes formuladas, cuya subsanación resulta de imposible o difícil obtención y para los que la inadmisión pudiera parecer incluso justificada, sino en aquellos otros requisitos estrictamente formales, a los que especialmente se alude en el Informe (apartado 2.3.2.7 de la Sección III), cuya imposibilidad de subsanación parece obedecer más, a juicio de este Tribunal de Cuentas, a motivos de índole operativa o interna de FORCEM que a condicionantes de índole verdaderamente legal o normativa.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal considera que aunque FORCEM haya aplicado la normativa recogida en las diferentes convocatorias, no ha dado cumplimiento al referido precepto de la Ley 30/1992.

En otro orden de cosas, cabe señalar que en ningún momento FORCEM, en sus alegaciones, discute o pone en cuestión la indiscutible aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al procedimiento para la concesión de las ayudas y subvenciones, cuestión por lo demás dilucidada con carácter claro y de forma expresa por las normas reguladoras de las convocatorias inmediatamente posteriores a la que nos ocupa, normas donde dicha aplicación, sobre la que como no podía ser de otro modo, no abrigaba dudas este Tribunal, aparece definitivamente consagrada.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (apartado 2.3.2.7 de la Sección III). [9]

3. La valoración de las acciones formativas que componen el plan de formación es realizada por FORCEM de forma global, es decir, dicha valoración se realiza para el conjunto de las acciones presentadas sin ponderar la valoración recibida por cada una de las acciones formativas que componen el plan ni su peso específico respecto al conjunto del plan, lo que resta objetividad al sistema utilizado (apartado 2.3.2.7 de la Sección III) [10].

---

[9] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que el requisito de representatividad para el acceso a los Planes Intersectoriales no es una imposición de la Fundación, así como que la restricción al acceso a los Planes Intersectoriales no vulnera los principios de igualdad y concurrencia según la jurisprudencia (Documento de Alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 1.2., páginas 34 a 42 inclusive).

En relación con la jurisprudencia que cita la Fundación acerca de que la exigencia de representatividad a las organizaciones empresariales y sindicales no vulnera los principios de igualdad y concurrencia, debe señalarse que las sentencias de diversos Órganos jurisdiccionales contemplan, en todos los casos, un mismo supuesto de hecho: la reivindicación de otras asociaciones sindicales (no representativas) para acceder a los derechos que los poderes públicos reconocen a las asociaciones sindicales y empresariales más representativas.

Ahora bien, este supuesto de hecho no guarda ninguna relación con lo que se señala en el Anteproyecto, pues lo que este Tribunal afirma es que la capacidad de afrontar este tipo de planes intersectoriales, de acuerdo con lo observado en el transcurso de la fiscalización, pueden poseerla y, de hecho la poseen también otros tipos de entidades no sindicales como son los centros de formación profesional que tengan una sólida implantación territorial y capacidad reconocida. El que este tipo de centros pudieran también presentar planes intersectoriales redundaría en una mejora de la eficiencia con que se aplican los fondos destinados a la financiación de este tipo de planes de formación continua.

En este sentido, conviene señalar, que la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, en su artículo 11 regula los centros de formación profesional, y establece la necesidad de que el Gobierno establezca los requisitos para su homologación, ya que sólo estos centros podrán expedir las titulaciones incluidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Asimismo, la citada Ley Orgánica considera Centros Integrados de Formación Profesional aquéllos que impartan todas las ofertas formativas incluidas en el referido Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Por tanto, si estos Centros son capaces de impartir las enseñanzas relativas a todas las cualificaciones del referido Catálogo, es obvio, que están en una posición inmejorable para también promover los planes de formación intersectoriales a que se refieren los ANFC.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[10] FORCEM manifiesta en sus Alegaciones que las acciones se analizan de forma individualizada otorgando a cada una de ellas un peso determinado. (Documento de Alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 1.3, páginas 42 y 43). Con respecto a esta manifestación, este Tribunal debe indicar que el texto del Anteproyecto de Informe que se sometió a alegaciones, no señala que FORCEM no analice

4. En la documentación de solicitud no se requiere del solicitante, en el caso de existir un plan estratégico, el horizonte temporal de éste ni el detalle y tipo de las actividades formativas a desarrollar durante su vigencia. Esto ha impedido a FORCEM hacer su seguimiento en convocatorias sucesivas, y determinar, en consecuencia, si se están cumpliendo las condiciones recogidas en la solicitud presentada en su día (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

5. La información requerida al solicitante respecto a los costes previstos se limita al coste hora partícipe, sin considerar la naturaleza de los gastos en que se desglosa este coste hora, ni el tipo de acción de que se trata. Este hecho ha impedido a la Fundación determinar lo adecuado del coste hora de cada concepto de coste repercutible a la acción para la que se solicita financiación, por lo que existe el riesgo de que FORCEM esté concediendo un exceso de financiación (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

6. FORCEM no ha contrastado la existencia real de las empresas adheridas a los planes agrupados, ni el volumen de su plantilla. Asimismo, tampoco ha realizado una verificación del volumen de la plantilla de la empresa en el caso de planes de empresa o de grupos de empresa. Dado que la financiación a conceder depende, entre otras variables, del número de trabajadores, esta deficiencia puede dar lugar a que se concedan fondos en exceso, en detrimento de otras solicitudes (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

7. FORCEM no ha analizado la información de costes que el beneficiario presenta en su solicitud, por lo que no ha podido sacar conclusiones que permitan mejorar su gestión. A título de ejemplo, esta situación ha impedido determinar la existencia de conceptos de coste presupuestados en exceso, la adecuación de los límites de gastos aplicados en las diferentes convocatorias (publicidad, apoyo al plan y costes indirectos) o el coste hora partícipe por tipo de curso (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

---

las acciones, sino que no las valora (o puntúa) individualmente, ni tiene en cuenta el peso específico de cada acción en el conjunto del plan. Ello permite que puedan darse situaciones en las que un conjunto de acciones con poco peso específico (según el criterio que se determine) puedan influir en la valoración del técnico de FORCEM que la realiza, más que otras con mayor peso. La carencia de valoración o puntuación individualizada para cada acción añade subjetividad al proceso de valoración de las acciones formativas por FORCEM.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

8. FORCEM ha realizado la valoración del coste de las acciones formativas que conforman el plan solicitado considerando, exclusivamente, si los costes incluidos en la solicitud respetan los límites establecidos por la convocatoria. Esto permite que el coste de acciones similares, para un mismo beneficiario, pueda ser diferente dentro del mismo o distinto ámbito geográfico. FORCEM no ha establecido un sistema que permita detectar estas situaciones y corregirlas (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

9. Asimismo, FORCEM tampoco ha realizado estudios que permitan determinar el número óptimo de alumnos asistentes, por tipo de materia, a cada grupo de acción formativa. Esto puede originar participaciones excesivas, lo que produciría un escaso aprovechamiento de las acciones (apartado 2.3.2.7 de la Sección III) [11].

10. Tampoco ha controlado la Fundación la duración de las acciones formativas, por lo que pueden estar produciéndose situaciones en las que una misma acción se esté impartiendo, aun cumpliendo los límites marcados por la convocatoria, con un número de horas distinto a las realmente necesarias. En este sentido FORCEM tampoco ha realizado estudios respecto a la duración de acciones de carácter horizontal, para colectivos, sectores, etc. (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

11. En general, este Tribunal ha observado en esta actividad la existencia de trámites procedimentales reiterativos e innecesarios que restan agilidad al procedimiento de concesión de las ayudas, y tiempo a los técnicos encargados de realizar la valoración de las solicitudes, con el consiguiente perjuicio para la eficiencia del procedimiento.

    La necesidad de racionalización del procedimiento que este hecho supone se hace particularmente aguda si se tiene en cuenta que el tiempo dedicado a la

---

[11] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que es imposible realizar estudios respecto al número óptimo de participantes en las acciones formativas (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 1.6, páginas 45 a 47 inclusive). Este Tribunal debe indicar con respecto a esta alegación, que más del 70% de las acciones formativas gestionadas por FORCEM han sido, para el periodo fiscalizado, de carácter horizontal, tanto en planes de empresa, como agrupados e intersectoriales, por lo que al ser el 70% de las acciones de carácter normalizado, la posibilidad de realizar los referidos estudios es manifiesta.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

valoración de los expedientes es escaso a juicio de este Tribunal (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

12. En el proceso de valoración de los planes de formación intervienen técnicos contratados temporalmente, de baja experiencia, cuyo perfil profesional no es, en todos los casos, acorde con el exigido para el puesto (apartado 2.3.2.7 de la Sección III).

C) Conclusiones referentes a la actividad de "Cuantificación de la ayuda a conceder".

1. Las fórmulas utilizadas por FORCEM para la determinación de la ayuda a conceder dan un trato preferente a los planes intersectoriales frente a los planes de empresa y agrupados. Este Tribunal considera que esta diferencia en el tratamiento es contraria a los principios de concurrencia y objetividad que deben presidir el acceso a las subvenciones públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (apartado 2.3.3.4 de la Sección III).

2. FORCEM no reintegra al circuito de financiación aquellos fondos que, habiendo sido asignados a planes concretos, son rechazados expresa o tácitamente por sus beneficiarios (caso de planes decaídos o con importes reducidos en compromiso), lo que supone una ineficacia en la gestión.

   Este hecho ya fue puesto de manifiesto por este Tribunal en el anterior "Informe de Fiscalización Especial de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)", sin que hasta el momento ni el INEM ni FORCEM hayan abordado ninguna iniciativa que permita corregir esta situación. Durante el periodo de vigencia del II ANFC esta situación ha supuesto la pérdida de fondos para la formación continua por importe de 5.690 millones de pesetas.

   Por otra parte, en el caso de planes intersectoriales autonómicos y provinciales, el sistema seguido por la Fundación, basado en una distribución previa de los fondos por territorio sin trasvase de excedentes, también ha facilitado la existencia de fondos ociosos. No obstante, en la convocatoria 2000 este hecho se ha reducido hasta casi desaparecer debido a la eliminación de la citada restricción (apartado 2.3.3.4 de la Sección III).

3. Asimismo, en los citados planes intersectoriales FORCEM ha repartido los fondos destinados a las ayudas de forma igualitaria entre las organizaciones

patronales y sindicales, con independencia de criterios tales como la valoración técnica, la calidad, el número de partícipes previstos, etc., lo que, de igual forma, este Tribunal considera contrario al principio de objetividad que preside el acceso a las subvenciones públicas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (apartado 2.3.3.4 de la Sección III) [12].

4. En el caso de los planes de empresa y agrupados, la valoración técnica del plan realizada por FORCEM tiene un escaso peso específico en la cuantificación de la financiación frente a la variable plantilla, lo que prima en exceso a las grandes empresas. Así, este Tribunal ha estimado que esta variable tiene un peso específico superior al 85%, con relación al total de variables consideradas.

   Por otra parte, no parece razonable que la valoración técnica del plan presentado, realizada por el personal de la Dirección de Análisis Gestión y Valoración de FORCEM, aporte menos de un 15% de la cuantificación anteriormente citada, siendo así que FORCEM destina a su estimación, incluidos los procesos de depuración, más de la mitad de la carga de trabajo de la citada Dirección. En el caso contrario se sitúa el criterio general de plantilla, con una aportación mayor del 85% y un coste de obtención mínimo para FORCEM (apartado 2.3.3.4 de la Sección III) [13].

---

[12] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que el reparto igualitario de fondos entre las organizaciones patronales y sindicales firmantes del Acuerdo Tripartito es consecuencia de que con independencia de otros criterios se les reconoce una mejor capacidad de gestión de la formación respecto del resto de beneficiarios (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 2.3, páginas 50 a 52 inclusive).

A este respecto, el Tribunal debe manifestar que el hecho de tratarse de las organizaciones patronales y sindicales más representativas no garantiza, "per se", la mejor gestión en la formación, así como tampoco que esta gestión sea similar entre las organizaciones firmantes.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[13] FORCEM manifiesta en su alegación que no existe discriminación positiva a favor de las grandes empresas cuando se establecen los límites del coste financiable en función del número de horas por trabajador, así como que el sistema de cálculo es eficiente (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 2.4., páginas 52 a 56 inclusives).

A este respecto, el Tribunal debe indicar que, en contra de lo manifestado por la Fundación, existe un tratamiento diferenciado entre las empresas de mayor tamaño, en términos de plantilla, frente a las de plantilla inferior, al limitar el coste financiable a 40 horas por trabajador en plantilla o 100 por partícipe. Esta limitación obliga, como se manifiesta en el Anteproyecto de Informe, a realizar un mayor esfuerzo inversor a las empresas de menor tamaño o, en el peor de los casos, a no realizar la acción formativa deseada.

5. FORCEM no ha contrastado con fuentes externas el dato de plantilla facilitado por el solicitante de ayuda (v.gr.: con la Tesorería General de la Seguridad Social). En este sentido, este Tribunal solicitó a FORCEM la remisión, en soporte informático, de los alumnos certificados y aprobados correspondientes a 587 planes de formación de las convocatorias 1996 y 1997 (271.204 participantes). Comparados los datos de NISS, nombre y apellidos de estos

---

Por otra parte, no es aceptable la afirmación que realiza la Fundación de que en el caso de que se mantenga "*la misma proporción de trabajadores participantes en relación con la plantilla,(...) la financiación aprobada por participante será ligeramente inferior en los planes de empresa con mayor plantilla*". Este Tribunal debe indicar que esta situación no se produce. En el cuadro adjunto se muestra el comportamiento real de la financiación:

CONCEPTOS	**EMPRESA A**		**EMPRESA B**		**EMPRESA C**	
Partícipes en el Plan	1.000	**50,00%**	1.500	**50,00%**	3.000	**50,00%**
Nº horas del Plan	40.000		60.000		120.000	
Coste hora del Plan	1.500		1.500		1.500	
Coste plan	60.000.000		90.000.000		180.000.000	
Parámetro A'	17.950		17.950		17.950	
Plantilla total	2.000		3.000		6.000	
Parámetro B'	3		3		3	
Valoración técnica	1		1		1	
Plantilla media	2.000		3.000		6.000	
Parámetro C'	125		125		125	
Valor fórmula	37.571.851		56.625.311		114.300.838	
% financiación	**62,62**		**62,92**		**63,50**	

En efecto, este cuadro considera tres empresas (A, B y C), que presentan cada una un plan de formación similar, por el que obtienen la misma valoración técnica:1). El número de partícipes (50% de la plantilla) es distinto y superior en las empresas B y C, lo que origina un incremento en el número de horas de formación y en el coste del citado plan. Asimismo, se considera a efectos del ejemplo teórico planteado, que la plantilla media es igual a la plantilla de la empresa, siendo superior en las sociedades B y C. Los parámetros A', B' y C', utilizados en el cálculo de la financiación a conceder son similares en todas las empresas. En las condiciones anteriores, tras la aplicación de las fórmulas de valoración que utiliza FORCEM tal y como muestra el cuadro, y en contra de lo que alega FORCEM, las empresas de mayor tamaño obtienen mayor financiación que las de menor (mientras que la empresa A obtiene una financiación del 62,6% del coste del plan, la mayor de ellas, empresa C, obtiene una financiación del 63,5%).

Finalmente, este Tribunal coincide con FORCEM en que la valoración técnica es necesaria para establecer el "punto de corte" a partir del cual se determinan aquellas solicitudes que deben percibir financiación; lo que ocurre es que, debe insistirse, tiene escaso peso específico en relación a la determinación final de la ayuda, teniendo en cuenta el coste necesario para su obtención, lo que no parece razonable.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas, y no se modifica el texto.

partícipes con los existentes en la base de datos de afiliación de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante Tesorería General), esta Dirección General no identificó 59.552 alumnos, lo que representa un 22% del total de alumnos remitidos por FORCEM a este Tribunal.

Esta situación pone de manifiesto la necesidad de un mayor control por parte de FORCEM y del INEM en la verificación de los datos facilitados por los beneficiarios de estas ayudas, de modo que, con carácter previo a la validación de estos partícipes, bien la propia FORCEM o bien el INEM, comprueben que estos datos son correctos y que en las fechas en que estos alumnos asistieron a los cursos de formación continua, éstos se encontraban de alta como trabajadores en activo en el Sistema de Seguridad Social (apartado 2.3.3.4 de la Sección III).

6. El proceso de concesión de ayudas seguido por la Fundación tiene en cuenta la capacidad de gestión de los recursos concedidos, considerando para ello la actividad realizada en anteriores convocatorias, sin embargo, esta consideración presenta múltiples deficiencias. Entre ellas podemos señalar las siguientes (apartado 2.3.3.4 de la Sección III):

   - La consideración del hecho histórico de cada solicitante de ayudas se realiza exclusivamente en términos económicos, no contemplándose la actividad realizada por el partícipe en aspectos tales como número de partícipes formados, horas de formación, grupos realizados, participantes por grupos, etc.

   - El sistema utilizado para determinar la capacidad de gestión de un solicitante es incorrecto, ya que la aumenta ficticiamente, al no considerar la ayuda aprobada, sino el compromiso del beneficiario, concepto éste que, en la generalidad de los casos, es inferior a aquél.

D) Conclusiones referentes a la actividad de "Compromiso del beneficiario".

1. Las diferentes convocatorias para la distribución de ayudas de formación continua permiten que el beneficiario, una vez aceptada la subvención, pueda reconfigurar el plan formativo adaptándolo a la financiación obtenida, con escasas limitaciones.

   Estos criterios han permitido que con reducciones en el número de acciones aprobadas, superiores al 34% y en el número de horas y participantes aprobados

superiores al 42%, según las condiciones de aprobación de la subvención, tan sólo se produzcan ajustes en financiación del 2%. Este hecho, resulta contrario, en opinión de este Tribunal, a los principios de eficacia, economía y eficiencia.

Partiendo de lo anteriormente indicado y considerando la evolución en el comportamiento de los beneficiarios, este Tribunal considera que, como consecuencia del proceso de reconfiguración, existe el riesgo de que se produzcan las siguientes actuaciones (apartado 2.3.5.6 de la Sección III):

- Que el beneficiario "prepare" un plan al objeto de obtener una determinada financiación.

- Que se financien planes que, una vez reconfigurados, no hubieran obtenido financiación de FORCEM al no alcanzar las valoraciones mínimas establecidas por el Patronato para la correspondiente convocatoria, lo que desnaturaliza el procedimiento de concurrencia competitiva.

- Que se incurra en un coste de oportunidad por la diferencia entre el porcentaje de financiación aplicable (en la fase de aprobación) y la realmente aplicada (reconfiguración), diferencia que podría haberse destinado a financiar otros planes, situación que este Tribunal considera contraria al espíritu que inspira la normativa reguladora de las subvenciones para formación continua. Esta situación ya fue puesta de manifiesto por este Tribunal en el "Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)".

Todo ello sin perjuicio de que en la fase de justificación, el beneficiario pueda realizar una menor ejecución del plan formativo, respecto a lo indicado en el compromiso, sin que esta menor ejecución tenga repercusiones significativas.

E) Conclusiones referentes a la actividad de "Control concomitante de la actividad realizada por el beneficiario" [14].

[14] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que el INEM tiene la competencia natural para realizar la labor de verificación y control (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 5, página 62). Con respecto a esta manifestación, este Tribunal debe indicar lo siguiente:

- En primer lugar, el Acuerdo Tripartito para la Formación Continua asigna a FORCEM la función de "*Seguir y controlar técnicamente las iniciativas de formación aprobadas*, (...) *sin perjuicio de la actuación pública de control que corresponda*.". En consecuencia, FORCEM debe controlar la

FORCEM ha excluido de sus visitas de seguimiento de la actividad del beneficiario, las acciones de carácter horizontal, lo que supone dejar fuera de seguimiento más del 70% de las realizadas por los beneficiarios de ayudas. Dentro de este conjunto de acciones se encuentran, fundamentalmente, las correspondientes a planes intersectoriales y agrupados, cuyos promotores y beneficiarios son, en muchos de los casos, entidades vinculadas con las Organizaciones que tienen representantes en el Patronato de FORCEM o incluso estas propias Organizaciones.

Además, el procedimiento aplicado en el seguimiento de acciones se limita a las acciones de carácter presencial, dejando fuera de control las correspondientes a las acciones semipresenciales, careciendo de carácter sorpresivo, lo que limita considerablemente su eficacia, pues el beneficiario conoce el día de la visita con antelación y las acciones que se van a comprobar (apartado 2.3.6.5 de la Sección III).

F) Conclusiones referentes a la actividad de "Justificación de la aplicación de la ayuda recibida por el beneficiario".

1. La convocatoria del ejercicio 2000 (artículo 16) estableció, por primera vez, la necesidad de que el beneficiario mantenga una ficha de control por partícipe, en la que se identifique éste y su asistencia a las acciones formativas. Este Tribunal considera que esta norma debe exigir que sea el propio alumno quien, mediante su firma, cumplimente esas fichas de control.

   Por otra parte, las convocatorias no establecen el porcentaje mínimo de asistencias que tienen que tener los alumnos para considerar que éstos han realizado el curso. Esta laguna normativa puede implementarse en la actualidad sin dificultad, gracias al control de los alumnos asistentes mediante partes de asistencia, tal y como se indica en el párrafo anterior.

---

adecuada aplicación de las subvenciones concedidas, aunque también pueden realizar tal control otros organismos públicos.

- En segundo lugar, los controles "in situ", realizados por FORCEM, a los que se hace referencia en la alegación, se limitan, en la convocatoria de 1999 a 250 acciones de las 32.436 certificadas, lo que representa menos de un 0,8%. Esta actividad, además, fue iniciada por la Fundación en 1999.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

Esta actuación añadiría seguridad jurídica a los beneficiarios y permitiría una correcta determinación de los alumnos que han finalizado las acciones, uno de los datos determinantes en la liquidación final de la subvención (apartado 2.3.7.6 de la Sección III)[15].

2. El proceso de validación de alumnos, durante el periodo 1996-2000, es puramente formal, dado que FORCEM, con exclusión de aquellas acciones formativas en las que hace visitas de control, carece de soportes para validar el dato proporcionado por el beneficiario sobre alumnos formados (apartado 2.3.7.6 de la Sección III).

   Por otra parte FORCEM, con excepción de los grupos visitados en las actuaciones de control concomitante, no ha realizado un control efectivo de las siguientes situaciones:

   - La coherencia de datos de participación de un mismo trabajador en diferentes acciones formativas, con el fin de ver su razonabilidad.
   - Que el trabajador forme parte de la plantilla de la empresa durante la realización de la acción formativa.
   - Tampoco controla que los datos del trabajador no se han incluido en otros planes.

3. Por otra parte, debe indicarse que FORCEM no ha realizado controles sobre los siguientes hechos de relevancia en la aplicación de las subvenciones:

---

[15] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que tienen establecidos controles para detectar la participación de un mismo trabajador en distintas acciones formativas dentro del mismo Plan de Formación (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 4, página 58). Este Tribunal debe indicar que el texto recogido en el Anteproyecto de Informe hace referencia a la existencia de controles que detecten la "*coherencia de datos de participación de un mismo trabajador en diferentes acciones formativas*", (vgr.: que un mismo trabajador tenga capacidad para asistir a dos acciones formativas en localidades distintas, en el mismo momento, etc.) y no sólo a la existencia de controles que permitan detectar la participación de un mismo trabajador en diferentes acciones formativas.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

- La razonabilidad del importe imputado por un proveedor como consecuencia de la realización de una actividad (no existen limitaciones por razón de la cuantía)[16].

- Los descuentos fuera de factura, rappels, anulación de facturas o facturas superiores a pagos reales, etc., que pueda tener un beneficiario como consecuencia de la actividad realizada. Estos descuentos suponen un menor importe de los gastos en que se ha incurrido, sin embargo, FORCEM sólo verifica la factura inicialmente emitida[17].

- La adecuación del coste de amortización del inmovilizado material propio (equipos) utilizado en la impartición de los cursos, así como su utilización proporcional en el plan justificado.

- Finalmente, FORCEM no contrasta la existencia de otras posibles financiaciones vinculadas al plan objeto de verificación o al mismo beneficiario.

Estos aspectos que, de forma no taxativa, se acaban de enumerar, y que en algún caso quedan fuera de las posibilidades de actuación de FORCEM, se enuncian para poner de manifiesto las debilidades del sistema de financiación de la formación continua, tal y como está concebido en la actualidad (apartado 2.3.7.6 de la Sección III).

---

[16] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que sí se verifica la razonabilidad de los costes imputados (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 4, páginas 58 y 59). Este Tribunal debe poner de manifiesto que durante el proceso de fiscalización no ha detectado, en ningún expediente de los examinados, que FORCEM haya realizado las comprobaciones citadas, por lo que no puede asegurarse que exista tal proceso de comprobación.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[17] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que no es posible controlar los descuentos fuera de factura, los rappels, los abonos de facturas o las facturas superiores a los pagos reales, alegando que estos hechos pueden ser objeto de un control financiero posterior (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 4, página 59). A este respecto, debe señalarse que no son sólo los controles internos (de la Intervención General de la Administración del Estado o del INEM) los que pueden verificar estos extremos, sino también los controles que realice la propia Fundación. A este propósito, el Tribunal debe poner de manifiesto que desde la convocatoria de 1995, FORCEM no ha realizado ningún control posterior a los beneficiarios de ayudas.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

4. En general, las notas de cargo (mera declaración de los costes en que ha incurrido el beneficiario) no identifican los justificantes que las soportan, así como tampoco los criterios que permiten realizar la imputación del coste. Este hecho posibilita la existencia de imputaciones inexactas, inadecuadas o dudosas. Las posibilidades que tiene FORCEM de poder validar estas notas son escasas.

   En opinión de este Tribunal, FORCEM debiera exigir que las notas de cargo fueran soportadas con una relación de costes y justificantes certificada por el beneficiario (apartado 2.3.7.6. de la Sección III).

G) Conclusiones referentes a la actividad de "Control posterior"[18].

El Patronato de FORCEM canceló, con efecto de la convocatoria 1995, los controles a posteriori que FORCEM efectuaba a los beneficiarios, tanto en su aspecto económico como de actividad. Esta situación ha tenido para FORCEM las siguientes repercusiones (apartado 2.3.9 de la Sección III):

- Le ha privado de un instrumento de detección de fraude que demostró ser eficaz cuando funcionó.

- Ha imposibilitado la incorporación en las siguientes convocatorias de las medidas correctoras de situaciones que se detectan durante la realización del control y que no son detectables con la simple revisión de la documentación remitida por los beneficiarios de ayudas.

---

[18] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que algunas de las debilidades recogidas en el Anteproyecto de Informe son consecuencia lógica de las limitaciones de tiempo y recursos, pudiendo ser corregidas mediante los oportunos controles a posteriori (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV 4, página 60). Sobre estos extremos, este Tribunal debe señalar lo siguiente:

– La existencia de un control a posteriori no excluye la implantación de medidas de control interno de carácter permanente que detecten y limiten la existencia de deficiencias. En este sentido, debe señalarse que es la existencia de controles permanentes la que permite garantizar la adecuada aplicación de los fondos entregados como subvención, debiendo aplicarse los controles "a posteriori" a la corrección de situaciones que hayan sido puestas de manifiesto por los controles internos habituales.

– Por otra parte, la afirmación de FORCEM según la cual algunas de las debilidades recogidas en el Anteproyecto de Informe pueden ser corregidas mediante los oportunos controles "a posteriori", contrasta con el hecho de que en 1995 la Fundación suspendió la realización de estos controles por sus propias unidades de control.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

- Finalmente, se ha debilitado el efecto presencia de FORCEM entre los solicitantes y beneficiarios de ayudas.

3.- Conclusiones referentes a la cuantificación de la actividad realizada (apartado 3 de la Sección III)

La gestión realizada por los beneficiarios de ayudas se caracterizó por el incumplimiento de las condiciones recogidas en los planes aprobados o comprometidos. La diferencia entre lo que los beneficiarios se comprometieron a realizar y lo realizado es muy significativa, con ejecuciones en número de partícipes formados y número de horas de formación de sólo un 33% de lo comprometido.

Sin embargo, con los citados porcentajes de actividad, la ayuda liquidada osciló entre un 88,3%, caso de los planes intersectoriales y un 91,8%, caso de los planes agrupados, siendo la media del 90,7% respecto de la financiación comprometida (todo ello referido al período 1997-1999).

Estos datos son altamente significativos, pues ponen de manifiesto una elevada falta de eficiencia en la gestión de los recursos públicos (apartado 3.3 de la Sección III).

1. En general, durante el periodo fiscalizado se ha formado a los colectivos prioritarios citados en las diferentes convocatorias y en especial a los colectivos de “trabajadores no cualificados” y “mujeres”. Tanto en un caso como en otro, debe destacarse el continuo crecimiento que han experimentado los participantes pertenecientes a estos colectivos respecto al total de trabajadores formados.

   Por contra, el colectivo de trabajadores mayores de 45 años, pese a sus especiales características (amplio periodo transcurrido desde su formación profesional y, en general, su peor preparación frente al resto de colectivos), es el que menor número de partícipes presenta en acciones de formación continua, excluidos los partícipes correspondientes al colectivo de trabajadores de reciente incorporación al mundo laboral (apartado 3.5 de la Sección III).

2. El procedimiento de gestión de las ayudas seguido por FORCEM ha permitido que sean las empresas con mayor tamaño y, por tanto, con mayor potencial propio para la formación de sus trabajadores, las que hayan obtenido un mayor porcentaje relativo en la formación de trabajadores, lo que no siempre resulta razonable (apartado 3.5 de la Sección III).

3. Por lo que respecta al carácter colectivo o individual de las acciones formativas, debe señalarse la existencia de un incremento de las acciones de carácter individual, particularmente en los planes de empresa, lo que plantea el riesgo de que este tipo de formación se esté empleando para favorecer a un colectivo específico de personas con elevado grado de influencia dentro de la entidad que presenta el plan de formación (apartado 3.5 de la Sección III).

4. Asimismo, el Tribunal ha detectado numerosos casos de alumnos que han realizado varias acciones formativas en una misma convocatoria, comportamiento que han repetido a lo largo de las convocatorias analizadas. Debe tenerse en cuenta, por tanto, que el alcance subjetivo real de la formación impartida (número de personas que realmente han sido formados a través de FORCEM) es inferior al que se deduce de la simple lectura del número de participantes formados (apartado 3.5 de la Sección III).

   Así, un total de 53.795 alumnos, que representan el 15,6% del total de alumnos de los planes seleccionados como muestra de auditoría, realizaron más de un curso en 1997; de éstos, 4.146 alumnos realizaron 4 o más cursos entre 1996 y 1997.

   Efectuado este estudio por ejercicios, se observa que los alumnos que realizan más de un curso pasan de representar el 7,8% del total en 1996 a representar el 15,9% en 1997, lo que supone duplicar este porcentaje en un ejercicio.

5. Por lo que respecta a los permisos individuales de formación (PIF) y a las acciones formativas individuales (apartado 3.6 de la Sección III), cabe señalar lo siguiente:

   - Se ha producido una elevada concentración de este tipo de acciones en la categoría de trabajadores cualificados. Así, en el caso de las acciones formativas individuales incluidas en planes de formación, el 41% de los participantes pertenecen a este colectivo.

   - Asimismo, este Tribunal ha observado la existencia de cursos formativos que no guardaban relación con los fines y requisitos exigidos por la normativa reguladora de estos permisos: el desarrollo o adaptación de las cualificaciones técnico-profesionales del trabajador. Por el contrario, con este tipo de ayudas podrían haberse financiado cursos de interés eminentemente particular. Así, a título de ejemplo, debe señalarse que

FORCEM ha aprobado la realización y financiación de los cursos que se indican en el siguiente cuadro:

BENEFICIARIO	CURSOS DE FORMACIÓN FINANCIADOS
Construcciones Aeronáuticas, S.A.	Música
	Doctorado en Filosofía
	Doctorado en Geografía e Historia
	Licenciatura en Bellas Artes
	Licenciatura en Historia de América
	Licenciatura en Periodismo
Banco Central Hispanoamericano, S.A.	Especialista Universitario en Psicoterapia Psicoanalítica
	Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología
E.N. Bazan, S.A.	Titulo Medio de la Especialidad de Fagot
	Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología
Hunosa	Titulo Nacional de Entrenador de Fútbol
Escola Pía de Cataluña	Estudios Inmobiliarios y de la Construcción
Iniciativas y Servicios Especializados de Seguridad, S.A.	Doctorado en Farmacia

- Asimismo, este Tribunal ha observado que FORCEM ha aprobado este tipo de ayudas a trabajadores para realizar cursos de especialización en diversos de centros de formación privados que imparten enseñanza no oficial, lo que contraviene la exigencia establecida en las diferentes convocatorias reguladoras de este tipo de permisos.

4.2.- Conclusiones referentes a la gestión realizada por HOBETUZ.

1.- Limitaciones

1. Como consecuencia de la dificultad de obtener datos del sistema informático de HOBETUZ antes del ejercicio 1999 y de la modificación en los criterios utilizados para la presentación en las memorias de las cuentas anuales de la información referente a la actividad realizada por esta Fundación en las convocatorias 1996 a 1998, este Tribunal no ha podido realizar un análisis

cuantitativo completo de la actividad realizada durante el período objeto de fiscalización, lo que ha repercutido en una falta de datos sobre el tipo de acciones formativas, el número de grupos formados, los partícipes medios por grupo, la composición de los partícipes por grupo, la financiación media/hora, etc. (apartado 2.2.1 de la Sección IV).

2. Asimismo, este Tribunal no ha podido obtener datos de detalle respecto a la eficiencia en la gestión realizada por HOBETUZ, dada la inexistencia de un soporte analítico que informe de los costes a nivel de actividad y producto, por lo que el análisis de eficiencia y economía ha quedado limitado por este hecho (apartado 2.2.1 de la Sección IV).

3. De igual forma, y por lo que se refiere a los tiempos de actividad, este Tribunal tampoco ha podido obtener los tiempos medios de realización de determinadas actividades (valoración de solicitudes, análisis de las memorias, solicitud de reintegro de fondos, etc.), por lo que no ha sido posible llevar a cabo su análisis (apartado 2.2.1 de la Sección IV).

2.- Conclusiones referentes al análisis de los fondos obtenidos y aplicados por HOBETUZ en concepto de gastos de gestión y evaluación de las subvenciones.

1. HOBETUZ ha concedido durante los ejercicios 1996 a 1998 subvenciones a todas las entidades empresariales y sindicales que forman parte de su Patronato, para el mantenimiento de la estructura técnica externa (28 técnicos de estas organizaciones empresariales y sindicales dedicado a la formación continua) por un importe total de 440 millones de pesetas, de los cuales 380 millones de pesetas proceden de las subvenciones para la formación recibidas por HOBETUZ del Gobierno Vasco (apartado 1.1.1.3 de la Sección IV).

   Estas organizaciones no han presentado a HOBETUZ ni al Gobierno Vasco justificación alguna de los gastos correspondientes a esta estructura técnica para la realización de las funciones previstas en el AVFC, por lo que, al margen del incumplimiento de la normativa reguladora de la obligación de justificación de los fondos obtenidos de las Administraciones Públicas por parte de los beneficiarios de estas ayudas (artículo 52.2 de la Ley 1/1997, de 11 de noviembre, por la que se aprueba el texto refundido de la ley de principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco), existe el riesgo de que los gastos en que han incurrido estas organizaciones por este concepto sean inferiores a los importes percibidos, con la consiguiente obtención de un lucro

indebido por estas organizaciones empresariales y sindicales (apartado 1.1.1.3 de la Sección IV).

Por lo tanto, HOBETUZ no ha podido presentar ninguna justificación debidamente soportada de la aplicación dada a estos fondos al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, ya que carece de elementos para ello, pese a lo cual el referido Departamento no ha realizado objeciones sobre la falta de justificación de la aplicación dada a estos fondos, lo que denota una significativa falta de rigor en el control de estas subvenciones.

En consecuencia, HOBETUZ debe exigir a las entidades beneficiarias la justificación correspondiente, o en su defecto, el reintegro de las cantidades recibidas más el interés de demora correspondiente. De no hacerlo así, el Gobierno Vasco debería proceder a solicitar de HOBETUZ el reintegro del importe de 380.000.000 pesetas cuya aplicación no ha sido justificada[19].

[19] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones que las subvenciones que concede a las distintas organizaciones empresariales y sindicales presentes en su Patronato se distribuyen según su representatividad y no en función del número de técnicos de cada organización participante en las tareas de HOBETUZ (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe II, páginas 5 a 7 inclusive). A este respecto, el Tribunal comparte la idea de que la financiación concedida por HOBETUZ a las organizaciones empresariales y sindicales presentes en su Patronato debe realizarse en función de su representatividad. No obstante, debe recordarse que el número de técnicos asignado a cada organización (que HOBETUZ ha venido considerando como integrante de su estructura técnica externa) ha sido ya distribuido en función de su representatividad (a mayor representatividad mayor número de técnicos), en aplicación, precisamente, del artículo 5.5 del AIFC en la CAV, por lo que no parece razonable que HOBETUZ realice una nueva aplicación de este criterio (el de la representatividad) para distribuir la cifra total asignada para la financiación del conjunto de estos técnicos. Es decir, no resulta lógico que, a igualdad de trabajo desarrollado, las retribuciones percibidas por los técnicos de las organizaciones empresariales y sindicales presentes en el Patronato de HOBETUZ, sean diferentes en función de cual de ellas sea la que procedan.

Por otra parte, debe señalarse que, efectivamente, HOBETUZ presentó la documentación que indica en sus alegaciones al Gobierno Vasco como justificación de este gasto. Ahora bien, la documentación presentada por HOBETUZ, tal y como se indica en el Anteproyecto de Informe no constituye "*ninguna justificación debidamente soportada de la aplicación dada estos fondos*", por lo que, en realidad, no puede hablarse de la existencia de una justificación de este gasto.

De hecho, ni HOBETUZ ni el Gobierno Vasco conocen, porque carecen de documentación alguna al respecto, el coste salarial de los técnicos derivado de la prestación de este servicio de asesoramiento, ni el importe de los costes de estructura que eventualmente resultarían imputables a HOBETUZ por la prestación de este servicio. Tampoco ha resultado acreditado si estos técnicos prestan a sus organizaciones este servicio de asesoramiento con carácter exclusivo.

2. HOBETUZ presentó las justificaciones de las subvenciones recibidas del INEM para atender su gastos de funcionamiento el 31.3.2000, como consecuencia de un requerimiento de este Tribunal al INEM[20], con dos años y nueve meses de retraso en el caso de la subvención correspondiente al ejercicio 1996 (apartado 1.1.2.1 de la Sección IV)[21].

   Esta situación pone de manifiesto no sólo una deficiencia en el cumplimiento por HOBETUZ de su obligación de justificación del destino dado a los fondos públicos percibidos, sino también un importante déficit de control por parte del INEM en la comprobación de la justificación de estos gastos.

3. HOBETUZ no ha aplicado aún los fondos que, destinados a acciones formativas y procedentes del Gobierno Vasco, debían ser utilizados en la convocatoria de 1997 y 1998. El importe de estos fondos ascendió a 270 millones de pesetas, por

---

Por ello, existe la posibilidad de que el importe pagado por HOBETUZ a estas organizaciones sea superior al coste de la prestación de este servicio HOBETUZ, lo que generaría un beneficio a estas organizaciones por la diferencia entre ambos importes.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[20] El INEM manifiesta en sus alegaciones su desacuerdo con lo indicado en el Anteproyecto respecto a la existencia de un importante déficit de control en la comprobación de la justificación de los gastos de funcionamiento de HOBETUZ (Documento de alegaciones del INEM. Epígrafe primero). A este respecto, este Tribunal debe indicar que, si bien es cierto que han tenido lugar las comprobaciones administrativas que expone el INEM en su escrito de alegaciones, no es menos cierto que las liquidaciones de las subvenciones concedidas para financiar los gastos de funcionamiento de HOBETUZ fueron requeridas por el INEM al Patronato de esta Fundación a partir del momento en que esta documentación fue requerida al INEM por este Tribunal.

Este hecho, reconocido por el propio INEM en sus alegaciones, no puede ser obviado por este Tribunal, ni tampoco queda subsanado por la realización por técnicos del INEM de actuaciones de comprobación de otros aspectos del funcionamiento de HOBETUZ. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[21] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones que la justificación de estos gastos se produjo con ocasión de las actuaciones de comprobación realizadas por el Instituto Nacional de Empleo a HOBETUZ respecto de la gestión de los fondos públicos librados correspondientes a las convocatorias 1996 y 1997 (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe III, páginas 8 a 10 inclusive).

A este respecto, el Tribunal debe indicar que dicha documentación no constituye una liquidación de estos fondos, ya que la gestión de estas convocatorias de ayudas, y, por tanto, la gestión de los fondos, se produce a lo largo de dos ejercicios económicos. Este es el motivo por el cual, cuando el INEM solicitó de HOBETUZ la "cuenta de liquidación" de estos gastos, esta Fundación debió elaborar un documento específico, del que hasta entonces carecía, en el que se recogiera una (la más beneficiosa en su conjunto para HOBETUZ) de las distintas posibilidades para determinar la fecha de "corte de operaciones" y, por tanto, de los gastos imputables a cada una de las convocatorias de ayudas.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

lo que en cumplimiento de la normativa aplicable podría proceder un reintegro de HOBETUZ por el referido importe (apartado 1.2 de la Sección IV)[22].

4. Tanto las acciones formativas acogidas al Acuerdo Vasco sobre Formación Profesional Continua como los gastos de funcionamiento de HOBETUZ han sido objeto de financiación con cargo a las transferencias procedentes del INEM. Sin embargo, el Gobierno Vasco realizó también aportaciones de fondos a HOBETUZ con cargo a fondos procedentes del FSE con destino a la misma finalidad, por lo que se produce una doble financiación de estas actuaciones y, consecuentemente, un superávit de financiación.

   La determinación final de este superávit de financiación no puede realizarse hasta que HOBETUZ no realice la liquidación definitiva del Programa Operativo 1997-1999 (a la fecha de emisión de este Informe no había sido realizada), momento en el cual se conocerán definitivamente los importes recibidos y su distribución temporal.

   Una vez determinado este superávit, este Tribunal considera que procede la devolución al INEM de los excesos de financiación que se produzcan, en aplicación del punto 4 de los distintos "Convenios de Colaboración entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la financiación del Acuerdo de Formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco", según los cuales, una vez señalado que las iniciativas formativas objeto del Acuerdo podrán acogerse a la cofinanciación proveniente de los Fondos Comunitarios: "*De conformidad con lo establecido en la vigente*

---

[22] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones su conformidad con la situación descrita por este Tribunal en su Anteproyecto de Informe, si bien indica que dichos fondos han sido consumidos en la convocatoria de ayudas del ejercicio 2000 (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe IV, página 11). A este respecto, este Tribunal debe indicar:

- En primer lugar, que no resulta posible legalmente que el propio Gobierno Vasco pueda dictar de forma directa norma alguna con rango de Ley que, sin la debida habilitación del parlamento autonómico, convalide la actuación irregular de HOBETUZ. Por tanto, la alegación efectuada por HOBETUZ, basada en la adopción de medidas normativas por el Gobierno Vasco para solventar esta situación, no resulta jurídicamente aceptable.
- En segundo lugar, debe señalarse que las convocatorias de ayudas correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998 no preveían la posibilidad de transferencias de fondos no utilizados a ejercicios posteriores, por lo que estos fondos debieron ser reintegrados por HOBETUZ al Gobierno Vasco.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

Ley General Presupuestaria, los excedentes de financiación no aplicados... se reintegrarán por sus detentadores al Instituto Nacional de Empleo".

Consecuentemente, una vez que HOBETUZ realice la liquidación final del referido Programa Operativo 1997-1999, deberá devolver al INEM los excesos de financiación que se produzcan (apartado 1.2 de la Sección IV).

Sin perjuicio de lo anterior, por lo que respecta a la convocatoria de ayudas correspondiente al ejercicio 1996, HOBETUZ ha percibido, procedentes del FSE, 93.957.680 pesetas (cobradas en 1998 y 1999), para la financiación de sus gastos de funcionamiento; produciéndose una doble financiación de estos gastos ya que también resultaron subvencionados por el INEM. Dado que los gastos de funcionamiento de HOBETUZ no financiados por el INEM ascendieron a un total de 78.602.741 pesetas, podría proceder un reintegro por parte del INEM de, al menos, 15.354.939 pesetas (93.957.680 -78.602.741), de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos[23].

---

[23] HOBETUZ manifiesta en su alegación su conformidad con la situación descrita por este Tribunal en su Anteproyecto de Informe, si bien indica que la liquidación de este superávit debe ser tenida en cuenta a efectos de la liquidación del Programa Operativo 1997-1999 (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe IV B) páginas 13 a 15 inclusive).

A este respecto, el Tribunal debe indicar que HOBETUZ no ha interpretado adecuadamente el contenido del Anteproyecto de Informe, ya que este Tribunal, al efectuar esta liquidación, ha puesto en relación, por un lado, la totalidad de los gastos originados por la gestión de la convocatoria de ayudas de formación correspondientes al ejercicio 1996 (que se extendió a lo largo de 1996 y 1997) con la totalidad de los fondos percibidos del INEM y del FSE para la financiación de estos gastos.

De la comparación de ambas magnitudes se desprende como se indica en el Anteproyecto de Informe, que HOBETUZ ha imputado al conjunto de las subvenciones percibidas del FSE y del INEM un importe superior en 15.354.939 pesetas a los gastos en que incurrió a lo largo de este período, por lo que debe reintegrar al INEM el exceso de fondos justificados.

Además, este Tribunal debe señalar que el hecho de que un programa operativo esté o no totalmente cerrado no tiene trascendencia alguna a este respecto, ya que esta Fundación no deja de ser un beneficiario más de dichos fondos, y, por tanto, al igual que en el caso de los restantes beneficiarios, su obligación de justificación de la aplicación de los fondos percibidos es independiente y distinta de las obligaciones y facultades que la normativa de las Comunidades Europeas asigna a las entidades gestoras de estos fondos, que en dichos ejercicios 1996 y1997, fue el propio Gobierno Vasco.

Así pues, esta alegación de HOBETUZ, basada en que aún no estaba cerrado el programa operativo del Fondo Social Europeo a que corresponden los fondos percibidos en 1997, carece de fundamento, ya que la obligación de justificación por los beneficiarios de fondos comunitarios no resulta condicionada por el hecho de que el programa operativo está abierto o cerrado. Por el contrario, esta circunstancia tiene por finalidad permitir que la entidad gestora de estos fondos (en los ejercicios1996 y 1997, el

5. HOBETUZ carece de un procedimiento de contratación preestablecido mediante normas aprobadas por el órgano competente: el Patronato de la Fundación, que normalice y homogeneice su contratación. Tampoco lleva un registro de contratos realizados ni, con carácter general, realiza publicidad de sus contrataciones (apartado 1.3.2 de la Sección IV).

6. Este Tribunal no considera justificada la aplicación del importe de 40.453.914 pesetas satisfecho por HOBETUZ a STI, S.L., correspondiente a la liquidación del contrato que ligaba a estas dos entidades, por lo que la justificación presentada por HOBETUZ al INEM debe entenderse minorada en el referido importe. Esta cantidad deberá ser tenida en cuenta cuando se liquiden los eventuales excesos de financiación recibidos por HOBETUZ como consecuencia de la cofinanciación de las acciones formativas por el FSE (apartado 1.3.2 de la Sección IV)[24].

Gobierno Vasco) pueda obtener del Fondo Social Europeo la transferencia de los fondos sobrantes o no utilizados en un ejercicio a los ejercicios siguientes a los que se extiende el programa operativo.

Por tanto, dado que los fondos procedentes del Fondo Social Europeo obtenidos por HOBETUZ estaban destinados a financiar sus costes de estructura, y que dichos costes también los ha imputado a los fondos procedentes del INEM, es evidente que HOBETUZ ha imputado duplicadamente, si bien de forma parcial, sus costes de estructura. Por ello, este Tribunal entiende que, admitiendo como válida la financiación recibida por HOBETUZ del Gobierno Vasco con cargo al Fondo Social Europeo, esta Fundación deba reintegrar al INEM los fondos que resultaron aplicados en exceso (por duplicidad) a la financiación asignada por este Organismo para la cobertura de sus costes de gestión.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[24] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones su oposición a las afirmaciones contenidas en el Anteproyecto de Informe respecto a la falta de acreditación del objeto, contenido y utilidad de los servicios que motivaron el pago de 40.453.914 pesetas (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe VI, páginas 18 a 22 inclusive). A este respecto, el Tribunal debe señalar que lo afirmado en el Anteproyecto se refiere única y exclusivamente al pago final de 40.453.914 pesetas efectuado por HOBETUZ, dado que la aplicación informática teóricamente desarrollada durante el ejercicio 1998, además de desorbitar las previsiones presupuestarias, resultó totalmente ineficaz, como la propia empresa IKT, S.A. reconoce en su Informe de valoración de la aplicación informática desarrollada por STI, S.L.. Informe encargado por Hobetuz.

Por tanto, en opinión de este Tribunal, la inadecuada gestión de este servicio, no debiera ser imputada al INEM como mayor importe de la subvención concedida, sino asumida por HOBETUZ.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

3.- Conclusiones referentes al análisis del procedimiento seguido por HOBETUZ en la aplicación de las ayudas

A) Conclusiones de carácter general

1. La gestión realizada por HOBETUZ ha dado lugar a que la formación impartida a los trabajadores ocupados se caracterice por ser, fundamentalmente, de carácter horizontal.

   Por otra parte, en general, el contenido de estas acciones y los medios utilizados para su impartición difieren entre los beneficiarios. En consecuencia, al no existir un módulo que defina el alcance de la materia a impartir, los medios a utilizar para su impartición y las características del docente que debe impartir la materia, se pueden estar formando trabajadores con diferente nivel de conocimiento en materias comunes (apartado 2.5.1. de la Sección IV).

2. HOBETUZ no ha realizado evaluaciones de los resultados obtenidos como consecuencia de la formación impartida. Este Tribunal tampoco ha detectado que esta evaluación se realice por los beneficiarios de las ayudas, aunque en alguno de los beneficiarios fiscalizados esta actividad era contemplada dentro de la solicitud (apartado 2.5.1 de la Sección IV).

3. HOBETUZ no ha contrastado con fuentes externas algunos de los datos aportados por el solicitante de las ayudas (v.gr: la plantilla de las empresas, etc.). Asimismo, tampoco ha existido una verificación del volumen de la plantilla de la empresa en el caso de planes de empresa o de grupos de empresa. Dado que la financiación a conceder depende o está limitada, entre otras variables, por el número de trabajadores, esta deficiencia ha podido dar lugar a la concesión fondos en exceso, en detrimento de otras solicitudes (apartado 2.5.2 de la Sección IV).

4. En el análisis realizado, este Tribunal ha detectado una tipología diversa de irregularidades relacionadas con la obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas por los beneficiarios de ayudas. Estos tipos de irregularidades ponen en evidencia ciertas insuficiencias del actual modelo de gestión de la formación continua configurado en el Acuerdo Interprofesional de Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco, y suponen, en algunos casos, un argumento más para el establecimiento de un sistema de módulos.

A continuación se exponen, clasificadas según la fase del procedimiento en que se producen, los diferentes tipos de irregularidades detectadas en las actuaciones de comprobación de subvenciones de formación continua gestionadas por HOBETUZ realizadas por el Tribunal de Cuentas:

Irregularidades referentes a la solicitud de la subvención

- Falsedad de los requisitos exigidos para el acceso a la formación continua subvencionada: número de trabajadores inferior al mínimo exigible en planes de empresa, inclusión de empresas sin su autorización en planes agrupados, indicación de que no existe representación legal de los trabajadores, falsificación de la declaración de no recibir otras subvenciones con el mismo objeto, etc.

- Falsedad de los datos correspondientes al volumen de plantilla y el denominado "esfuerzo inversor".

Irregularidades referentes a la justificación económica de la subvención

- Imputación de costes internos (de estructura) del beneficiario por encima de los costes reales correspondientes a la actividad subvencionada. Se produce tanto en costes de personal, como en amortizaciones y suministros de bienes y servicios.

- Imputación de costes externos, justificados mediante factura, que no responden a operaciones reales (v.gr.: facturas de cursos que no se han impartido).

- Inclusión de una misma factura o coste en la justificación de subvenciones diferentes concedidas por la misma o distintas Administraciones correspondientes a la misma o sucesivas convocatorias.

- Imputación de costes externos, justificados mediante factura, con importes muy superiores al precio de mercado. Este fenómeno supone la existencia de una posible connivencia entre el beneficiario y la entidad que le expide la factura.

  Por otro lado, el fenómeno de las subcontrataciones (normalmente entre empresas con algún tipo de afinidad) supone, por sí mismo, sin necesidad de incrementar artificialmente las sucesivas facturas emitidas por las entidades

subcontratistas, un aumento artificial de costes por los sucesivos márgenes que se incluyen.

- En general, este Tribunal no ha observado la existencia de concurrencia de ofertas para la contratación de los servicios de formación.

Irregularidades referentes a la aplicación de la subvención

- Inclusión indebida en la justificación de cursos que no han sido impartidos. Para su justificación se crea toda una serie de documentos que contribuyen a mantener esa apariencia (listados de alumnos, etc.).

- Sin perjuicio de lo anterior, también se produce la inclusión de alumnos en la justificación de las acciones formativas cuyo número de afiliación a la Seguridad Social no existe o corresponde a otra persona, o bien, en la inclusión de alumnos que no reúnen las condiciones exigidas por la convocatoria.

- Incumplimiento por el beneficiario de las condiciones incluidas en el plan formativo que sirvió de base para la concesión de la subvención en cuanto a número y duración de las acciones formativas a realizar, número de alumnos formados, etc., o bien la inclusión de acciones formativas no financiables (jornadas, conferencias, etc.).

Como consecuencia de las incidencias que se han detectado en la muestra de beneficiarios analizada (que se indica en el epígrafe 1 de la Sección II), este Tribunal ha realizado diversas correcciones en la justificación de las subvenciones concedidas a determinados beneficiarios. Estas correcciones, que se analizan con más detalle en los apartados correspondientes a cada uno de estos beneficiarios contenidos en la Sección IV de este Informe, pueden dar lugar a los correspondientes reintegros por alcance, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos de acuerdo con el detalle contenido en el siguiente cuadro:

DETALLE DE LAS PROPUESTAS DE LOS REINTEGROS QUE AFECTAN A BENEFICIARIOS DE AYUDAS GESTIONADAS POR HOBETUZ					
BENEFICIARIO	**LOCALIZACIÓN INFORME**	**CONVOCATORIA**	**EXPEDIENTE**	**IMPORTE POR EXPEDIENTE**	**IMPORTE POR BENEFICIARIO**
Fundación Técnica para la Máquina Herramienta	Sección IV apartado 4.4	1997	SS-0341-SE	460.000	460.000
Herri Ametsa Ikastola, S.A.	Sección IV apartado 4.5	1997	SS-0126-AS	1.200.000	1.200.000
Mercedes Benz España, S.A.	Sección IV apartado 4.7	1997	VI-0013-EN	1.191.250	1.191.250
TOTAL REINTEGROS PROPUESTOS				**2.851.250**	**2.851.250**

B) Conclusiones referentes a la actividad de "Gestión de las solicitudes de ayuda"

1. HOBETUZ toma en consideración la valoración técnica de las acciones formativas que componen el plan de formación de forma global para el conjunto del plan. Es decir, dicha valoración no se hace por acción, sino que el técnico realiza una valoración en bloque, lo que añade subjetividad al sistema utilizado, al hacer que éste no pondere cada acción ni los diferentes aspectos de ésta (adecuación a los objetivos generales del plan de formación, colectivos a los que está destinada, beneficios a aportar a la empresa, el sector, etc.), ni su peso específico en relación con el resto de acciones que conforman el plan de formación.

   Por otra parte, la Fundación tampoco ha tenido en cuenta la valoración de los centros o recursos humanos que impartirán la acción formativa, lo que impide la ponderación de un recurso tan importante como éste (apartado 2.3.1.4 de la Sección IV)[25].

[25] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones que la valoración global de cada plan de formación realizada por la Fundación, así como de las acciones de formación en él contenidas, y el procedimiento de valoración que aplica, tiene en cuenta tanto el cumplimiento de los requisitos exigidos en la convocatoria como la valoración de cada una de las acciones formativas (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe VII. A), páginas 27 y 28). A este respecto, el Tribunal debe poner de manifiesto que en el Anteproyecto no se indica que HOBETUZ no analice las acciones de forma individual, sino que no las evalúa (o puntúa) individualmente, lo que resta objetividad a la valoración global del plan.

Por otra parte, en relación con algunas de las manifestaciones de HOBETUZ contenidas en sus alegaciones debe precisarse que:

2. La toma en consideración del comportamiento del solicitante en convocatorias anteriores representa menos de un 0,4% de la valoración final que ha realizado HOBETUZ del plan solicitado. De este dato se deduce, a juicio de este Tribunal, una escasa consideración de este hecho en la asignación de fondos a los solicitantes (apartado 2.3.1.4 de la Sección IV).

3. HOBETUZ ha tomado como premisa de actuación que todo plan de formación debe estar soportado en un riguroso estudio previo de necesidades formativas. Sin embargo, el porcentaje que este estudio que, es objeto de financiación, representa en la valoración final del plan por el que se solicita la ayuda es bajo: un 3,2%, habiendo disminuido su peso específico en relación con la convocatoria de 1997 en casi 2 puntos, lo que no parece consecuente con la filosofía antes señalada (apartado 2.3.1.4 de la Sección IV)[26].

4. HOBETUZ ha considerado, en aplicación de lo previsto en las diferentes convocatorias, como grupo modular financiable, el compuesto por 10 partícipes. Sin embargo, no ha establecido la exigida proporcionalidad marcada por la convocatoria cuando el número de los partícipes por grupos desciende. Así,

---

- La no aceptación de aquellas acciones formativas en relación con las cuales, HOBETUZ no tiene información respecto a las entidades formadoras (las que realmente imparte las acciones formativas), no supone, como indica HOBETUZ, una exigencia de calidad de la acción, dado que el proceso de homologación de formadores (y empresas formadoras) seguido por HOBETUZ durante el periodo fiscalizado, se ha limitado a formar la base de datos de los que presentaron la oportuna solicitud, sin que se haya procedido a su valoración, por lo que el conocimiento de quien va a impartir la formación no presupone una mayor calidad.
- Este Tribunal ha detectado durante el proceso de fiscalización realizado, que la vinculación existente entre el plan de formación presentado y el Diagnóstico de Necesidades de Formación no se corresponde, en todos los casos, con las necesidades de formación de las entidades solicitantes, sino que más bien corresponde a las capacidades de formación de aquellas entidades que han realizado el Diagnóstico de Necesidades de Formación que buscarían incrementar su negocio.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[26] HOBETUZ manifiesta sus alegaciones que este párrafo debe ser matizados como consecuencia de ser el diagnóstico de necesidades un objetivo tendencial, de exigencia progresiva, así como que la elaboración de todo plan de formación parte de una mínima reflexión sobre las necesidades existentes (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe VII B), páginas 28 y 29)

Respecto a estas manifestaciones, este Tribunal debe indicar su total conformidad con los extremos citados en la alegación. Sin embargo, lo que se indica en el Anteproyecto es que el peso específico del diagnóstico de necesidades formativas, en el conjunto de la valoración del plan, es pequeño y sobre todo, que su tendencia es decreciente, hecho éste que no es discutido por HOBETUZ.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

aunque el número de alumnos finalizados se redujera hasta 8, HOBETUZ ha seguido satisfaciendo el 100% de la subvención.

Esta forma de financiar (en módulos de diez partícipes) asegura un mayor reparto de los fondos entre los beneficiarios, pero no parece muy acorde con criterios de eficacia y eficiencia, ya que se otorga la misma financiación a los grupos de 15 ó 20 alumnos que a los de 10, con el riesgo de fomentar entre los beneficiarios un fraccionamiento artificial del número de grupos que existen en cada acción, al objeto de obtener más subvención (apartado 2.3.1.4 de la Sección IV).

C) Conclusiones referentes a la actividad de "Resolución de la solicitud de ayuda"

1. Este Tribunal no ha obtenido justificación del límite del 10% de la totalidad de los fondos disponibles para la concesión de ayudas, que se reserva para las organizaciones empresariales y sindicales integrantes del Patronato de HOBETUZ, con destino a la impartición directa de planes de formación (apartado 2.3.2.4 de la Sección IV).

2. HOBETUZ no ha utilizado la totalidad de los fondos asignados para formación continua para el periodo fiscalizado, ya sea por falta de asignación de la totalidad de los fondos puestos a su disposición, desistimiento o bien por reconfiguración del plan, lo que supone una ineficacia en la disposición de los fondos obtenidos. El origen de esta situación puede estar, en parte, en la insuficiencia de la demanda de fondos por los potenciales beneficiarios o en las características de ésta respecto a los perfiles exigidos en las convocatorias. Esto ha supuesto que en el total de las convocatorias de 1996, 1997, 1998 y 1999, no se hayan utilizado al menos 854 millones de pesetas por esta causa, por lo que la Fundación debe adoptar las medidas que le permitan alcanzar una mayor eficacia en la aplicación de los fondos asignados (apartado 2.3.2.4 de la Sección IV).

D) Conclusiones referentes a la actividad de "Liquidación de la ayuda recibida"

1. En el proceso de liquidación de las ayudas HOBETUZ no ha tenido en cuenta las condiciones que sirvieron de base para la concesión de la ayuda, con exclusión de la tarifa aplicable, el número de horas de formación impartidas y el número de grupos a formar, por lo que existe el riesgo de que se hayan liquidado planes que incumplen las condiciones que motivaron su concesión. Así, de haberse tenido en cuenta estos extremos, pudiera ocurrir que determinados

planes no hubieran obtenido ayuda o la hubieran obtenido por menor importe (apartado 2.3.4.8 de la Sección IV).

2. En el proceso de cuantificación de la actividad realizada por el beneficiario, HOBETUZ ha comparado el número real de grupos aportado por el solicitante en la memoria que presenta, con el recalculado por ella en función del número de alumnos por grupo que HOBETUZ utiliza en su "tarifa" (10 alumnos por grupo), eligiendo el número menor de los grupos resultantes. El coste obtenido era comparado con el aportado por el beneficiario, eligiéndose, en esta fase, el menor de los dos.

   Sin embargo, este Tribunal debe indicar que ha observado en un beneficiario de ayudas de HOBETUZ (expediente VI-0013-EN) que la determinación del número de grupos no se corresponde con el proceso descrito, sino por el contrario, con el cociente de dividir el número de partícipes por 10, pese a que el cociente obtenido era mayor que el número de grupos indicado por el beneficiario en la memoria (apartado 2.3.2.4 de la Sección IV).

3. HOBETUZ no ha exigido intereses de demora a aquellos beneficiarios que reintegraron los fondos no aplicados correspondientes al anticipo del 60% de la ayuda concedida. Esto ha incumplido lo establecido en el artículo 81.9 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Este hecho ha originado un menoscabo de los caudales públicos, durante los ejercicios 1997 a 1998, que se sitúa, en opinión del Tribunal, en torno a los 45,5 millones de pesetas (apartado 2.3.5.3 de la Sección IV)[27].

---

[27] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones que este párrafo debe ser matizado como consecuencia de que considera de "buena fe", que existe una diferencia entre los conceptos de reintegro y de devolución, entendiendo que la exigencia de intereses viene vinculada al supuesto de reintegro (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe X. B), páginas 40 a 42 inclusive). Respecto de esta alegación, este Tribunal debe poner de manifiesto que:

- Hobetuz muestra su conformidad con la situación recogida en el Anteproyecto de Informe referente a la utilización, por los beneficiarios, de fondos públicos como financiación a "coste cero" así como lo absurdo de esta situación.
- La argumentación de HOBETUZ sobre la diferencia entre los conceptos de reintegro y devolución, carece de soporte normativo, pues tanto la Ley General Presupuestaria como las Ordenes Ministeriales que establecen las Bases Reguladoras de las Ayudas, sólo utilizan el concepto de reintegro.

  Pero, además, la propia Fundación, cuando exige la devolución de la parte de la ayuda no aplicada (o aplicada indebidamente) por un beneficiario, lo que hace es iniciar el procedimiento de

4. El documento de detalle de cada acción formativa realizada (detalle de grupos y alumnos), utilizado por HOBETUZ para estimar el coste de la actividad realizada, contempla las horas teóricas de asistencia de los alumnos partícipes, pero no el número real de horas impartidas a cada uno de ellos. Este hecho obliga a que la liquidación de la ayuda sea realizada en función de las horas teóricas y no de las reales (normalmente inferiores a las teóricas), lo que puede dar lugar a liquidaciones superiores a la ejecución real del beneficiario (apartado 2.3.4.8 de la Sección IV)[28].

---

reintegro previsto en las anteriormente citadas Ordenes Ministeriales, tal y como se deduce del propio texto de los acuerdos de su Patronato por los que HOBETUZ exige al beneficiario su devolución.

- Asimismo, sin perjuicio de lo anterior, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en su artículo 81.9, en relación con los casos de incumplimiento de la obligación de justificación, como es el caso, establece la procedencia del *"...reintegro de las cantidades percibidas y la exigencia de intereses de demora desde el momento de pago de la subvención..."*. Este precepto no está siendo cumplido por HOBETUZ. Así, cuando esta Fundación inicia el procedimiento de reintegro de la subvención, previsto en las Ordenes Ministeriales que establecen las bases reguladoras de las ayudas, y en su transcurso, recibe el reintegro de los fondos por el beneficiario, no liquida intereses de demora, con lo cual se está incumpliendo el referido articulo 81.9 del TRLGP; y ello con independencia de que para el caso de que el beneficiario no reintegre, el procedimiento siga su curso y comience la actuación el INEM.
- Los intereses correspondientes a expedientes remitidos al INEM no han sido tenidos en cuenta para el cálculo realizado, en contra de lo que manifiesta HOBETUZ en sus alegaciones.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[28] HOBETUZ manifiesta en sus alegaciones que ha utilizado en la liquidación de la subvención el criterio de que la acción de formación tiene una duración determinada, igual para todos los participantes, no debiendo considerarse participantes finalizados, a aquellos que no hubieran completado un mínimo de horas. Asimismo, HOBETUZ considera que el Tribunal hace una propuesta implícita para valorar las horas de formación impartidas (Documento de alegaciones de HOBETUZ. Epígrafe X. C), página 42). A este respecto, este Tribunal debe poner de manifiesto lo siguiente:

- No es correcta la afirmación de HOBETUZ, de que este Tribunal haya realizado implícitamente una propuesta de liquidación basada en la media de horas reales de asistencia de los partícipes, simplemente se señala en el Anteproyecto que HOBETUZ no considera las horas de formación realmente impartidas.
- Como indica HOBETUZ, en la Convocatoria 2001, no antes, se ha recogido expresamente el criterio de no considerar participantes a aquellas personas que no hubieran completado un número mínimo de horas que permita considerar que ha existido un aprovechamiento suficiente, lo que viene a poner de manifiesto la deficiencia existente en convocatorias anteriores que son las que en este Informe se fiscalizan.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

5. HOBETUZ no ha realizado un control suficiente sobre los siguientes hechos (apartado 2.3.4.8 de la Sección IV):

   - La asistencia del partícipe a la acción formativa, por lo que el titular de una acción formativa pueden estar generando partícipes inexistentes o bien por un número de horas superior al real. Así, el proceso de validación de alumnos, en lo que respecta a la terminación del curso, es puramente formal, dado que HOBETUZ, con exclusión de aquellas acciones formativas en las que hace visita de control, carece de soportes para validar el dato proporcionado por el beneficiario.
   - La calidad de la formación recibida por los partícipes, lo que impide su homogeneización y, en consecuencia, la implantación de un sistema de cualificaciones, tal y como establece el Acuerdo de bases sobre Política de Formación Profesional.
   - La valoración por el beneficiario del aprovechamiento de la acción realizada, en aquellos casos en que el propio beneficiario de la ayuda se compromete a ello en la solicitud de la subvención.

E) Conclusiones referentes a la actividad de "Inspección de los planes de formación subvencionados"

Dado que las visitas de control que HOBETUZ realiza a los beneficiarios les son notificadas previamente, puede ocurrir que las contestaciones y documentación a aportar sean "preparadas" por éstos, con la consecuente pérdida de eficacia del control realizado (apartado 2.3.3.4 de la Sección IV).

5.- RECOMENDACIONES.

5.1.- Recomendaciones dirigidas al Gobierno del Estado.

1. Este Tribunal ha observado la inexistencia de un conocimiento global, a nivel de todo el territorio, de las aplicaciones de fondos para formación continua. Aún reconociendo las dificultades que ello entraña, el Gobierno debería impulsar los mecanismos necesarios para que, en coordinación con las Comunidades Autónomas, se obtenga un mejor conocimiento de la distribución territorial de las aplicaciones de estos fondos, ya que en la situación actual, con un conocimiento parcial de estas aplicaciones, existe el riesgo de que se produzcan ineficiencias en su distribución, por la existencia de diversas Administraciones concurrentes en la financiación de acciones de formación continua (apartado 4.4 de la Sección I).

2. El Gobierno debería impulsar el desarrollo del Registro de subvenciones, al objeto de que se incorporaran a éste los datos de subvenciones concedidas por las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las entidades de ellas dependientes, que actualmente no se incorporan, restándole operatividad.

5.2.- Recomendaciones dirigidas a los órganos de Gobierno de diversas Comunidades Autónomas.

A) Recomendaciones dirigidas al Gobierno Balear.

Este Tribunal considera conveniente que el Gobierno Balear realice un control exhaustivo de las subvenciones para formación que ha concedido a la Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB), al objeto de verificar la relaciones de alumnos que CAEB ha incluido en las justificaciones presentadas correspondientes a estas subvenciones, así como la compatibilidad con la normativa aplicable, de las cantidades que CAEB cobra a los alumnos por la asistencia a estos cursos de formación (apartado 4.10 de la Sección III).

B) Recomendaciones dirigidas a la Xunta de Galicia.

1. Este Tribunal considera que la Xunta de Galicia debe solicitar a la Confederación de Empresarios de La Coruña la justificación de los costes imputados en concepto de “Costes de difícil justificación” a los planes de

formación ocupacional subvencionados por ella. Estas partidas no justificadas corresponden a los expedientes CEG 97/11-0 y CEG 97/191-0, y ascienden a 21.347.984 pesetas.

Asimismo, respecto de los referidos planes de formación ocupacional, la Xunta de Galicia debe verificar si la existencia de un exceso de imputación en costes de amortización por importe de 1.244.232 pesetas, da lugar o no a la exigencia del correspondiente reintegro (apartado 4.12 de la Sección III).

2. Finalmente, la Xunta de Galicia debe verificar la justificación de las subvenciones concedidas a la Confederación de Empresarios de Galicia (CEG), al objeto de comprobar si la existencia de excesos de imputación de facturas incluidas en las subvenciones por ella concedidas a la citada Confederación Empresarial, puede dar lugar o no a la exigencia de los correspondientes reintegros (apartado 4.13 de la Sección III).

C) Recomendaciones dirigidas al Gobierno de Canarias.

Este Tribunal considera conveniente que el Gobierno de Canarias realice un control exhaustivo de las subvenciones para formación que ha concedido, a través del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), a la Unión General de Trabajadores de Canarias, pues dadas las deficiencias de control interno que este Tribunal ha observado en la referida entidad, existe un riesgo significativo de exceso de imputación de facturas en la justificación de las subvenciones concedidas, así como de que hayan sido incluidos en la justificación alumnos que en realidad no realizaron los cursos (apartado 4.20 de la Sección III).

D) Recomendaciones dirigidas al Gobierno Vasco.

1. El Gobierno de esta Comunidad Autónoma a través de su Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, debe realizar, con mayor rigor, el control de las subvenciones que, a través de HOBETUZ, han sido y serán concedidas en el futuro a las entidades empresariales y sindicales que forman parte del Patronato de esta Fundación (380 millones de pesetas en el período de 1996 a 1998), ya que estas organizaciones no han presentado ni a HOBETUZ ni

al referido Departamento del Gobierno Vasco justificación alguna de la aplicación dada a los fondos recibidos (apartado 1.1.2.3 de la Sección IV)[29].

2. Respecto de las subvenciones recibidas por la sociedad Herri Ametsa Ikastola, S.A., el Gobierno Vasco, a través de los órganos competentes, debe promover la investigación del posible incumplimiento de la normativa reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, en la realización de operaciones entre las entidades que forman parte de la cooperativa PARTAIDE IKASTOLAK, a la

---

[29] El Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco manifiesta en sus alegaciones que ha existido un control en la aplicación de estas subvenciones, si bien circunscrito al conocimiento de las personas que en cada caso se dedican al logro de los fines previstos en el artículo 5.3 del AIFC en la CAPV (Documento de alegaciones del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco. Puntos 1 a 5 inclusive).

Este Tribunal debe indicar que el apartado final de la propia alegación realizada por el Departamento citado viene a demostrar la validez de la crítica efectuada en el Anteproyecto de Informe respecto a la inexistencia de una justificación de estos fondos cuando manifiesta, que *"... atendiendo las recomendaciones de ese Tribunal de Cuentas, para el ejercicio 2001 se ha incluido en la Orden por la que se otorga esta subvención a la Fundación Hobetuz todos y cada uno de los requisitos que en orden a la justificación de subvenciones prevé el Decreto legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco*".

No puede admitirse la afirmación del referido Departamento del Gobierno Vasco de que la aportación de un simple listado de las personas que se dedican a realizar una serie de funciones, sin ninguna otra evidencia, constituye justificación suficiente de que los beneficiarios de estas ayudas han incurrido en unos costes de 380.000.000 pesetas para la realización de dichas funciones.

Por otra parte, la afirmación de que en el futuro se van a seguir las recomendaciones de este Tribunal en la exigencia de la justificación de estos fondos no elude la cuestión sobre la eventual existencia de responsabilidad contable en relación con el importe de 380.000.000 pesetas concedidos en el periodo fiscalizado en este Informe, que el Tribunal no considera justificados.

En este mismo sentido, este Tribunal debe recordar, puesto que el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco nada indica a este respecto, que puede existir otra eventual responsabilidad contable en relación con la falta de aplicación del importe de 270.000.000 pesetas percibidas por HOBETUZ del Gobierno Vasco para la financiación de actividades de formación profesional que, tal y como se indica en el Anteproyecto de Informe, tampoco fueron reintegradas por HOBETUZ al Gobierno Vasco pese a su falta de utilización.

Por otra parte, debe destacarse que en el texto de las alegaciones realizadas por el referido Departamento del Gobierno Vasco, en las que expresa la determinación de seguir las recomendaciones del Tribunal, se invoca la aplicación de una norma a las justificaciones de gastos a presentar por HOBETUZ en la convocatoria de ayudas del ejercicio 2001: el Decreto Legislativo 1/1997, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, que ya estaba vigente cuando se debió exigir la justificación de estos fondos.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

que pertenece la referida sociedad para lo cual deberá comunicar esta situación a las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, especialmente, a aquéllas en que radican los domicilios fiscales de estas entidades (apartado 4.5 de la Sección IV).

5.3.- Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El número 9 del apartado 1 del artículo 20 de la Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido, señala que están exentas de este impuesto: "*La educación de la infancia y la juventud... y la formación y reciclaje profesional, realizadas por entidades de derecho público o entidades privadas autorizadas para el ejercicio de dichas actividades. La exención se extenderá a las prestaciones de servicios y entregas de bienes directamente relacionadas con los servicios enumerados en el párrafo anterior, efectuadas, con medios propios o ajenos, por las mismas empresas docentes o educativas que presten los mencionados servicios*".

En aplicación de este artículo, la generalidad de las operaciones realizadas con terceros por los beneficiarios de subvenciones para la aplicación de las ayudas no incluyen el Impuesto sobre el Valor Añadido, por entender que se trata de operaciones exentas.

Sin embargo, en algunas ocasiones, los beneficiarios han soportado el referido tributo en operaciones necesarias para la aplicación de las ayudas que, en opinión de este Tribunal, no deberían haberlo incluido. Es el caso de UGT-País Valenciano y de la Confederación de Empresarios de La Coruña; en ellos, el Tribunal ha minorado el importe de las justificaciones presentadas en el importe del IVA indebidamente incluido.

Esta situación pone de manifiesto la existencia de una cierta ambigüedad en la normativa aplicable que no es deseable. En este sentido, este Tribunal considera conveniente que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales promueva a través del Ministerio de Hacienda la adopción de medidas que eliminen la referida ambigüedad normativa, bien mediante una norma de desarrollo del referido artículo 20.1.9 de la Ley 37/1992, bien mediante una Resolución de la Dirección General de Tributos. A este respecto debe señalarse que la última Resolución de esta Dirección General aplicable a los "servicios de enseñanza" es de fecha 4.3.1993 (anterior a la aplicación efectiva del I Acuerdo Nacional de Formación Continua), y en ella no se

contempla de forma específica la problemática de la formación profesional continua, formación en la que no existen planes oficiales de estudios ni centros homologados.

5.4.- Recomendaciones dirigidas al INEM.

A) Referentes a la gestión desarrollada por FORCEM.

1. Las resoluciones de la D.G. del INEM, por las que se aprueban las convocatorias de planes de formación, deberían publicarse en el BOE en fecha tal, que se disponga del tiempo suficiente para realizar las siguientes actuaciones:

   - Que el beneficiario del plan cuente con el ejercicio natural para poder desarrollar el plan formativo para el que solicita la ayuda.
   - Que el equipo técnico de FORCEM pueda preparar adecuadamente la nueva convocatoria y, con posterioridad, pueda gestionar adecuadamente el plan.

2. El INEM debería ampliar el abanico de entidades que tienen reconocida la capacidad de iniciativa en lo que se refiere a la solicitud de ayudas, incorporando a ellas a los centros de formación profesional debidamente reconocidos.

3. El INEM debería establecer acuerdos con otros Organismos públicos, para que éstos faciliten el acceso a datos que permitan un mejor y mayor control de FORCEM y de HOBETUZ sobre la información que aporta el solicitante/beneficiario (fomentando la realización de cruces informáticos).

4. El INEM debería definir unos objetivos específicos con sus correspondientes indicadores de forma que se pueda verificar la eficacia y eficiencia de los fondos destinados a la formación continua de los trabajadores.

5. Este Tribunal considera conveniente que el INEM realice un control exhaustivo de las subvenciones para formación continua que ha concedido a la Unión General de Trabajadores de Canarias, pues dadas las deficiencias de control interno que este Tribunal ha observado en la referida entidad, existe un riesgo significativo de exceso de imputación de facturas en la justificación de las subvenciones concedidas, así como de que hayan sido incluidos en la

justificación, alumnos que en realidad no realizaron los cursos (epígrafe 4.20 de la Sección III).

6. Este Tribunal ha detectado que la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE), no comunicó a FORCEM la percepción de otra subvención procedente de la Fundación ONCE para la financiación del mismo plan de formación subvencionado, lo que constituye una infracción administrativa de las previstas en el artículo 82.1.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, por lo que el INEM debe iniciar el correspondiente procedimiento para la imposición, en su caso, de la sanción correspondiente.

B) Referentes a la gestión desarrollada por HOBETUZ.

1. Este Tribunal considera conveniente que, como consecuencia de la existencia de un ámbito de actuación territorial y subjetivo, común para las Fundaciones FORCEM y HOBETUZ, se establezcan cauces de comunicación entre ambas Fundaciones, al objeto de que la información correspondiente a las solicitudes de ayudas que presentan los beneficiarios sean conocidas recíprocamente, con la finalidad de evitar la concesión de ayudas coincidentes a un mismo beneficiario. El alcance de la información a facilitar debería incluir tanto datos del beneficiario, como del contenido del plan para el que se solicita ayuda.

   En este mismo sentido, esta recomendación debería aplicarse al resto de Comunidades Autónomas que conceden financiación para la formación continua.

2. El INEM debe requerir de HOBETUZ la información correspondiente a los fondos aplicados por esta fundación procedentes del FSE, al objeto de realizar una correcta verificación de las liquidaciones que le presenta esta fundación relativas a los fondos que le transfiere ese Organismo (apartado 1.2 de la Sección IV)[30].

[30] El INEM manifiesta en sus alegaciones que también corresponde a la UAFSE la competencia para verificar las liquidaciones al FSE (Documento de alegaciones del INEM. Epígrafe Tercero). A este respecto, el Tribunal considera que, sin perjuicio de las competencias de la UAFSE, el INEM, al efectuar la verificación de la aplicación por HOBETUZ de los fondos públicos concedidos, debe comprobar la existencia de otras fuentes de financiación de esta entidad para evitar la existencia de sobrefinanciación o duplicidad de financiación de los costes, hecho observado por este Tribunal en la financiación de los costes de estructura de HOBETUZ debido a la obtención de unos fondos adicionales procedentes del FSE para esta finalidad.

5.5.- Recomendaciones dirigidas a FORCEM[31].

Las recomendaciones indicadas a continuación se encuentran desarrolladas en el apartado 2.7 de la Sección III de este Informe.

A) Referentes al procedimiento de gestión de las ayudas.

1. FORCEM debería estimular la presentación de las solicitudes de subvención, y sobre todo, de los anexos a éstas, en soporte informático (disquete o vía telemática) como medio de reducir costes de gestión (grabación, archivo, papel, tiempo dedicado por el técnico a labores de control de la calidad del dato grabado o del tiempo dedicado a la subsanación de defectos formales en la solicitud etc.) y ampliar los tiempos dedicados a la valoración de expedientes. Asimismo, debería restringir la utilización del soporte papel a aquellos casos en que éste sea estrictamente necesario.

2. La Fundación debería modificar el actual calendario de presentación de solicitudes de ayudas para el conjunto de iniciativas en un único momento, por otro sistema en el que la entrega de las solicitudes se realice de forma gradual y por tipos de iniciativas, al objeto de reducir los "cuellos de botella" actualmente existentes, los costes en los que se incurre como consecuencia de la contratación temporal del personal encargado de la recepción de éstas y las insuficiencias que se producen como consecuencia de la menor experiencia del personal contratado temporalmente.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[31] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que carece de capacidad y competencia para modificar el marco normativo regulador de las ayudas (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe V, páginas 62 a 66 inclusives). A este respecto, el Tribunal, coincidiendo con FORCEM, considera que la introducción de modificaciones en el marco normativo corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y al INEM, pero no es menos cierto que FORCEM, entidad encargada de la gestión de las ayudas de forma inmediata es, lógicamente, la que debe promover estos cambios, pues es quien aplica fundamentalmente el procedimiento de gestión de las ayudas y tiene un mayor grado de conocimiento de sus debilidades.

En este sentido, debe reiterarse, además, que las recomendaciones que en el Anteproyecto se hacen a FORCEM, deben entenderse directamente aplicables a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, constituida tras los III Acuerdos, de la que fue parte la Administración y en la que, en opinión de este Tribunal, descansa en mayor grado que ahora si cabe, la potestad de promover los cambios normativos necesarios para la introducción de las mejoras procedimentales que sean precisas.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

3. La Fundación debería crear una unidad de control de gestión que, con dependencia directa de la Dirección General, supervise la aplicación de las normas dictadas por el INEM y el Patronato de la Fundación, y facilite la uniformidad de los criterios utilizados por los técnicos en la valoración y certificación de los planes de formación. Su implantación permitiría, adicionalmente, reconsiderar el control actualmente realizado por las Asistencias Técnicas de las Organizaciones, minorando por consiguiente los tiempos de gestión de los planes y sus costes.

4. FORCEM debería reconfigurar los controles de seguimiento que realiza sobre una muestra de beneficiarios, de forma que se amplíe su alcance y se realicen sin aviso previo. Asimismo, debería restablecer los controles a posteriori, que en la actualidad no realiza, sobre los beneficiarios.

5. Con el fin de evitar la existencia de fondos "ociosos", que ya fue puesta de manifiesto en el anterior "Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua", este Tribunal considera conveniente la realización de las siguientes actuaciones complementarias:

   - Asignar, de forma automática, los remanentes de fondos resultantes tras el compromiso del beneficiario, entre las siguientes solicitudes que no han tenido acceso a la ayuda, como consecuencia de no haber alcanzado una puntuación suficiente, siempre y cuando estos otros planes hayan alcanzado el límite de calidad mínimo exigido por la convocatoria.

   - Acumular estos fondos, o la parte no utilizada una vez aplicada la propuesta anterior, a la convocatoria siguiente. Esta posibilidad debería ser implementada mediante acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio de Hacienda.

6. Pese a que el actual sistema de gestión seguido por FORCEM considera el hecho histórico, esto es, los antecedentes existentes respecto a la actuación de los beneficiarios, este Tribunal considera conveniente modificar los criterios con que es tenido en cuenta, al objeto de corregir las deficiencias que presenta su utilización. Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

   - Considerar la tendencia en la actividad realizada por cada beneficiario como dato adicional en la evaluación del hecho histórico.

- Sustituir el actual criterio de consideración del hecho histórico en términos monetarios por la capacidad real del beneficiario (horas de formación impartidas, partícipes formados, grupos impartidos, etc.).

- Con la finalidad de determinar adecuadamente la capacidad de gestión de cada beneficiario, este Tribunal considera conveniente sustituir el ratio Importe certificado/Importe comprometido, por el de Importe certificado/Importe aprobado, dado que el primero de los ratios beneficia a aquellos perceptores que minoran el alcance de su compromiso frente a lo indicado en la solicitud de la subvención.

7. Al objeto de eliminar las diferencias que se producen como consecuencia de la utilización por la Fundación de fórmulas distintas de valoración de las solicitudes en función del tipo de plan de que se trate, FORCEM debe desarrollar las siguientes actuaciones:

   - Sustituir la variable plantilla por la de partícipe. Esta sustitución permitiría unificar las fórmulas de concesión de ayuda, lo que facilitaría eliminar el trato de privilegio que actualmente tienen los planes intersectoriales respecto a los agrupados y de empresa y el que tienen las empresas de mayor plantilla respecto a las restantes.

   - Equilibrar la relación existente entre las variables a considerar en la fórmula utilizada para calcular la ayuda a conceder, para evitar la situación actual en la que el peso especifico de la variable plantilla (partícipe en el caso de aplicarse la recomendación anterior) permite asignar más de un 85% del total de la financiación a conceder, mientras que la valoración técnica no alcanza el 15%, hecho éste que supone asignar la financiación en función del volumen y no de la calidad o las necesidades de formación del colectivo al que va destinado.

8. Este Tribunal considera que la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común es de aplicación al procedimiento analizado, por lo que recomienda redefinir todos aquellos puntos de la convocatoria que puedan oponerse a ésta, y en particular, admitir la posibilidad de subsanación de errores por parte de los solicitantes/beneficiarios de las ayudas.

9. Este Tribunal considera conveniente que FORCEM realice procesos de comprobación (mediante circularizaciones) entre las empresas adheridas a los

planes agrupados o bien respecto a los compromisos personales de adhesión a los citados planes, para verificar su veracidad.

Asimismo, FORCEM debería realizar circularizaciones entre alumnos al objeto de comprobar su efectiva presencia en las acciones formativas.

B) Recomendaciones referentes al establecimiento de módulos para la financiación de las acciones formativas[32 y 33].

---

[32] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que el Tribunal ha prefijado determinados principios que dan origen a recomendar las acciones formativas modulares y la financiación en función de los partícipes (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, página 4).

A este respecto, el Tribunal debe señalar que los criterios utilizados en la fiscalización son los recogidos en la normativa vigente, así como en los diferentes Acuerdos en vigor durante el periodo fiscalizado (II Acuerdo Tripartito y II ANFC).

Además, este Tribunal, ha tenido en consideración, entre otras variables, la plantilla de las empresas, las diferencias que presenta el tejido empresarial español, la diversidad de los sectores y de las empresas existentes en los mismos, etc., variables que, una vez valoradas, han permitido a este Tribunal llegar a las conclusiones y recomendaciones contenidas en el Anteproyecto de Informe sometido a alegaciones.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

[33] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que en el Anteproyecto de Informe "...prevalece una visión educativa en la que predomina el objetivo de la formación de los trabajadores, restando relevancia al desarrollo que la formación continua ha tenido en la negociación de las relaciones de trabajo y en la consecución de la mejora de la competitividad de las empresas" (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, página 6). En este sentido, el Tribunal no puede coincidir con estas manifestaciones de la Fundación, que constituyen una mera opinión, que carecen de fundamento. En definitiva, lo afirmado por FORCEM llevaría a considerar que la educación o formación de los trabajadores no contribuye a mejorar la competitividad de las empresas, lo cual carece de sentido.

Tampoco comparte este Tribunal la opinión de FORCEM de que es un indicador de la buena salud del subsistema de formación continua, el hecho de que acciones formativas similares tengan diferente contenido, duración, número de participantes o costes. Este Tribunal considera, y así lo expone en el Anteproyecto de Informe, de acuerdo con los hechos auditados, que por el contrario esta es una deficiencia del subsistema, ya que, en los casos en que se produce esta situación, que suelen ser los de las acciones formativas de carácter horizontal (aproximadamente el 70% del total de las acciones subvencionadas), se detraen fondos del sistema, lo que limita la formación de otros trabajadores, no se favorece la carrera profesional de estos, se impide la implantación de un sistema de cualificaciones, se resta credibilidad al sistema formativo y se encarece el sistema de concesión, seguimiento y liquidación de las ayudas, resultando todo ello contrario al cumplimiento de los principios de eficacia y economía en la gestión de fondos públicos.

Este Tribunal considera adecuado y necesario el establecimiento de un sistema de módulos predeterminados para la financiación de las acciones formativas horizontales y de carácter estándar, en los que estén claramente definidas las materias a impartir y sus contenidos, su duración, los recursos necesarios para su impartición, el perfil del alumno que debe recibirlas, el número máximo de alumnos por grupo, la modalidad de impartición de la acción (presencial, a distancia o mixta) y el coste unitario de ésta.

Tampoco puede participar este Tribunal de la manifestación de FORCEM de que la propuesta del Tribunal de establecimiento de unos módulos de financiación, presupone ignorar otras circunstancias y variables que a la formación continua le asigna el ordenamiento español. A esta conclusión no se puede llegar por la lectura del Anteproyecto de Informe, salvo que se haga de forma incompleta y apresurada. Por el contrario, el citado Anteproyecto, reconoce la pluralidad de situaciones, que dan lugar a la necesidad de acciones formativas. En unos casos, estas acciones serán necesariamente distintas, para adaptarse a las peculiaridades de empresas y trabajadores; pero en muchos otros, particularmente en las acciones de carácter horizontal, no hay motivos suficientes para mantener diferencias entre las acciones formativas que sólo pueden producir ineficiencias, cuando no despilfarro, en la aplicación de los caudales públicos.

Es precisamente para este tipo de acciones formativas para las que se realizan las recomendaciones recogidas en el Anteproyecto, y en concreto, el establecimiento de módulos, que en ningún caso tienen una simple connotación financiera, sino que, como se recoge en el Anteproyecto de Informe, deben contemplar aspectos tales como "*materias a impartir y sus contenidos, su duración, los recursos necesarios para su impartición, el perfil del alumno que debe recibirlas, el número máximo de alumnos por grupo, la modalidad de impartición de la acción (presencial, a distancia o mixta) y el coste unitario de ésta*"

Adicionalmente, la recomendación que se hace en el Anteproyecto de Informe respecto al citado sistema de módulos es que "*debe ser compatible con las acciones específicas que pueden producirse a nivel de empresa o sector*", de lo que se deduce que este Tribunal, en ningún momento ha propuesto la existencia de un sistema de módulos que afecte a la totalidad de acciones formativas realizables, tal y como parece desprenderse de la alegación de FORCEM.

Este sistema de módulos permitiría, tal y como se pone de manifiesto en el epígrafe 2.7.1. del Anteproyecto de Informe, "*ayudar al logro de los objetivos generales establecidos en el "Acuerdo de Bases sobre la política de Formación profesional" referentes a:*

- *La creación de un sistema nacional de cualificaciones que sirva como referencia a la orientación profesional y a la calificación de los demandantes de empleo.*
- *La mejora en la eficiencia de los procesos de formación continua.*
- *Garantizar la calidad de la oferta de los distintos subsistemas de cualificación profesional, en sus tres pilares: la formación de formadores, la dotación de infraestructuras y equipos y, la evaluación de los resultados de los procesos de aprendizaje.*
- *Contribuir a la transparencia del mercado laboral en el marco de la Unión Europea."*

Estos objetivos no parecen haber sido tenidos en consideración por la Fundación al efectuar estas alegaciones.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

Esta recomendación general supone una reestructuración del actual sistema de distribución de las ayudas, que se superpone a buena parte de las restantes recomendaciones que este Tribunal propone, lo que debe tenerse en cuenta en la valoración de las conclusiones y recomendaciones de este Informe.

La existencia de este sistema de módulos predeterminados para las acciones de carácter horizontal y estándar permitiría:

- Garantizar el contenido de la formación a impartir a los trabajadores, con la incidencia que este hecho tiene en la posible implantación de un sistema de cualificaciones y la creación de la carrera profesional de los trabajadores ocupados.

- Controlar el coste de las acciones, evitando que este sea excesivo, lo que redundaría en una eficiencia en la actividad formativa y en mayor capacidad de formación, vía aumento de los fondos disponibles.

- Asimismo, este proceso permitiría limitar las acciones de control a la verificación de la realización de los cursos en las condiciones establecidas por el beneficiario en su solicitud evitando hacer demasiado énfasis en los aspectos económico-financieros de la solicitud, muy diferentes en el caso del beneficiario de grandes dimensiones, con estructuras organizativas complejas, o en el caso de beneficiarios que subcontratan repetidamente la realización de los cursos.

La implantación de este sistema de módulos predeterminados para las acciones formativas de carácter horizontal y estándar, debe ser compatible con las acciones específicas que puedan producirse en el ámbito de la empresa o del sector (acciones sin carácter horizontal). Para ello, junto a la existencia de módulos predeterminados para acciones de carácter horizontal, el sistema de formación continua debe establecer otros módulos, flexibles, que contemplen estas acciones de carácter específico para un sector o empresa.

C) Recomendaciones referentes a la homologación de formadores[34].

[34] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que no puede plantearse como exigencia al subsistema de formación continua la homologación previa de centros y formadores (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe I, página 7).

Este Tribunal no comparte la afirmación que efectúa FORCEM, dado que resulta contraria a los Acuerdos firmados entre la Administración y las organizaciones más representativas de carácter patronal y sindical, y en concreto del Acuerdo de Bases Sobre la Política de Formación Profesional, que en el número 5, epígrafe II Objetivos Generales, y como apoyo a todos los objetivos anteriores, señala que se "*tratará de garantizar la calidad de la oferta de los distintos subsistemas, en sus tres pilares: la formación de formadores, la dotación de infraestructuras y equipos, y la evaluación de los resultados de los procesos de aprendizaje*." Es en este sentido en el que el Tribunal hace la recomendación referente a la homologación de formadores, cuando indica que la implantación de esta recomendación permitiría "*mejorar la calidad de la oferta formativa, evaluar los resultados de los procesos de aprendizaje y contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales de los trabajadores*."

Asimismo, este Tribunal considera que la homologación de formadores no limita la oferta del mercado formativo, simplemente elimina aquellos formadores que no reúnen las condiciones para formar parte del mismo (capacidad formativa, conocimientos en la materia, experiencia, adecuado reciclaje profesional, etc.), lo que supone, una mejora de la eficacia y eficiencia del subsistema de formación continua.

Por otra parte, la posición de FORCEM contraria a la homologación de centros y formadores contrasta con la posición de la Fundación Hobetuz, que gestiona la formación continua en el País Vasco junto con el INEM. Así, Hobetuz está implementando un sistema de homologación de centros y formadores, porque considera, al igual que este Tribunal, que ello incide en una mejora de la calidad de la formación que se imparte.

En este sentido, las Cortes Generales han aprobado recientemente la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional. En esta ley se avanza decididamente en el terreno de la homologación de la formación profesional, ya que por una parte, establece en su artículo 11 la necesidad de que estén homologados los centros de formación profesional que impartan las enseñanzas correspondientes a las titulaciones incluidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Asimismo, la citada Ley Orgánica señala que el referido Catálogo Nacional "... *estará constituido por las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y por la formación asociada a las mismas, que se organizará en módulos formativos...*", con lo cual establece también una homologación de los contenidos de la formación asociada a las cualificaciones profesionales incluidas en el referido Catálogo.

Asimismo, la Disposición Adicional Segunda de la referida Ley Orgánica 5/2002, establece que "... la formación profesional ... podrá ser impartida por profesionales cualificados, cuando no exista profesorado cuyo perfil se corresponda con la formación asociada a las cualificaciones profesionales", lo que supone no sólo que el profesorado que imparta la formación asociada a las cualificaciones profesionales esté homologado para ello (en las condiciones y régimen que determinen las correspondientes Administraciones competentes), sino que el profesional que, en su caso, haya de suplir su ausencia, debe estar debidamente cualificado, lo que se sitúa en la línea de la recomendación contenida en el Informe.

El INEM debería definir unos requisitos para que las empresas de formación y los formadores individuales pudieren acceder a la homologación. La existencia de una homologación en el ente impartidor garantizaría una formación, con unos estándares mínimos de calidad, lo que permitiría:

- Garantizar la calidad de la oferta formativa, evaluar los resultados de los procesos de aprendizaje y contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales de los trabajadores.

- Reducir los costes de FORCEM derivados de los procesos de control de la actividad realizada.

- Facilitar la uniformidad del contenido y calidad de la formación recibida por los trabajadores.

- Alcanzar los objetivos definidos, para los tres subsistemas de formación profesional, en el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional.

5.6.- Recomendaciones dirigidas a HOBETUZ.

A) Recomendaciones referentes al análisis de los fondos obtenidos y aplicados por HOBETUZ en concepto de gastos de gestión y evaluación de las subvenciones.

La distribución de las ayudas para financiar la estructura técnica de las organizaciones empresariales y sindicales de HOBETUZ es realizada por esta Fundación en función de la representatividad de cada una de las referidas organizaciones, asignando un número diferente de técnicos a cada una de ellas. Sin embargo, este Tribunal ha comprobado que, además, la subvención unitaria por técnico es también diferente para cada una de las entidades siendo superior el importe por técnico que reciben CONFEBASK y ELA-STV, que el que reciben las restantes organizaciones.

Por todo ello, este Tribunal entiende que HOBETUZ debiera modificar el sistema actual de financiación de esta estructura técnica, asignando un baremo o módulo de financiación por técnico, de forma que todas las organizaciones empresariales y sindicales tuvieran la misma cobertura financiera para cada una de las personas que desarrollan esta función (apartado 1.1.1.3 de la Sección IV).

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

B) Recomendaciones referentes al procedimiento de gestión de las ayudas.

1.- Recomendaciones sobre normalización del subsistema de formación continua gestionado por HOBETUZ

- Este Tribunal, aun reconociendo que HOBETUZ aplica un sistema de financiación basado en la aplicación de tarifas, considera necesaria la evolución a otro sistema de financiación de las acciones formativas en el que estén claramente definidas las materias a impartir y sus contenidos, su duración, los recursos necesarios para su impartición, el perfil del alumno que debe recibirlas, el número máximo de alumnos por grupo, la modalidad de impartición de la acción (presencial, a distancia o mixta) y el coste unitario de ésta, es decir, de un sistema integral de módulos.

  Esta recomendación general supone una reestructuración del actual sistema de distribución de las ayudas, que se superpone a buena parte de las restantes recomendaciones que este Tribunal propone. No obstante, se han mantenido esas otras recomendaciones porque ayudarán a mejorar el sistema actual existente, en caso de no aceptación de la recomendación sobre establecimiento de módulos o en el caso, de que se establezca un período transitorio en su aplicación definitiva.

  La existencia de estas acciones modulares, de aplicación idónea en el caso de las acciones de carácter horizontal, permitiría:

  – Garantizar el contenido de la formación a impartir a los trabajadores, con la incidencia que este hecho tiene en la posible implantación de un sistema de cualificaciones y la creación de la carrera profesional de los trabajadores ocupados.

  – Controlar el coste de las acciones, evitando que este sea excesivo, lo que redundaría en una eficiencia en la actividad formativa y en mayor capacidad de formación, vía aumento de los fondos disponibles.

  – Asimismo, este proceso permitiría limitar las acciones de control a la verificación de la realización de los cursos en las condiciones establecidas por el beneficiario en su solicitud evitando hacer demasiado énfasis en los aspectos económico-financieros de la solicitud, muy diferentes en el caso del beneficiario de grandes dimensiones, con

estructuras organizativas complejas, o en el caso de beneficiarios que subcontratan repetidamente la realización de los cursos.

La implantación de este sistema de módulos debe ser compatible con acciones específicas que puedan producirse a nivel de empresa o sector que requieran unas condiciones especiales tanto de financiación como de impartición, para ello, junto a la existencia de módulos predeterminados para acciones de carácter horizontal, el sistema de formación continua debe establecer otros módulos flexibles, que contemplen estas acciones de carácter específico para un sector o empresa.

- Por lo que respecta a la homologación de formadores, este Tribunal considera conveniente que HOBETUZ persevere en el camino iniciado de homologación de formadores y que quedó frenado en diciembre de 2000, en la fase de recepción de las solicitudes para ser centro o formador homologado. Para ello considera necesario que se actualicen las solicitudes presentadas, se proceda a su valoración y se establezcan los requisitos que permitan a los titulares que han superado la valoración su permanencia dentro de la citada base de titulares homologados.

  La existencia de una homologación en el ente impartidor garantizaría una formación con unos estándares mínimos de calidad, lo que permitiría:

  - Mejorar la calidad de la oferta formativa, evaluar los resultados de los procesos de aprendizaje y contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales de los trabajadores.
  - Facilitar la uniformidad del contenido y calidad de la formación recibida por los trabajadores.
  - Mejorar la calidad de la enseñanza mediante la adaptación permanente del profesorado a los cambios en la evolución de la demanda de competencias profesionales, así como en el uso de las nuevas tecnologías.

2.- Recomendaciones referentes a la racionalización del procedimiento de gestión de las ayudas.

- Este Tribunal considera que la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común es de aplicación al procedimiento analizado, por lo que recomienda redefinir todos aquellos puntos de la convocatoria que

puedan oponerse a ésta, y en concreto, la subsanación de errores por parte de los solicitantes/beneficiarios de las ayudas.

- HOBETUZ debe anticipar la publicación de la convocatoria de ayudas de cada ejercicio, de forma que:

  – El beneficiario de la ayuda cuente con el ejercicio natural para desarrollar el plan formativo para el que la solicita.

  – El equipo técnico de HOBETUZ disponga de más tiempo para valorar las solicitudes presentadas y gestionar la convocatoria.

  – El Patronato de la Fundación pueda, asimismo, realizar una mejor valoración de las propuestas del equipo técnico.

- HOBETUZ debe eliminar la petición de aquella información que pueda ser aportada por organismos externos de forma masiva y en soporte informático. Es el caso de la plantilla media del solicitante, los certificados de estar al corriente de las obligaciones fiscales o con la Seguridad Social, etc. De esta forma se podría reducir la complejidad de la elaboración de las solicitudes, garantizando, adicionalmente, el dato sobre el que se soporta la concesión de solicitudes (caso de planes de empresa, y agrupados).

  Esta recomendación debe ser implementada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mediante acuerdos, con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y con la Tesorería General de la Seguridad Social.

3.- Recomendaciones referentes a la mejora en los controles aplicados

Este Tribunal considera conveniente que HOBETUZ realice procesos de comprobación (mediante circularizaciones) entre las empresas adheridas a planes agrupados o bien respecto a los compromisos personales de adhesión a los citados planes, para verificar su veracidad.

Asimismo, HOBETUZ debería realizar circularizaciones entre alumnos al objeto de comprobar su efectiva presencia en las acciones formativas.

4.- Recomendaciones referentes a la modificación de los criterios de financiación y justificación.

- Pese a que el actual sistema considera el hecho histórico, esto es, los antecedentes existentes en HOBETUZ respecto a la actuación de los beneficiarios en convocatorias anteriores, este Tribunal recomienda modificar los criterios aplicados al objeto de corregir las deficiencias que presenta su utilización. Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

  – Potenciar este ítem, actualmente incluido en el bloque de calidad del plan dentro del ítem de "sensación general", elevándolo a bloque de valoración.

  – Valorar el hecho histórico en términos reales (horas de formación dadas, partícipes formados, grupos impartidos, etc.) evitando las valoraciones económicas o sobre datos de solicitud.

- Con el fin de mejorar la formación de los partícipes en planes de formación, cuyos beneficiarios son las organizaciones firmantes, este Tribunal considera conveniente que HOBETUZ sustituya el actual criterio de asignación de fondos (distribución similar entre organizaciones patronales y sindicales y para estas últimas en función de su representatividad), por otro en el que el reparto se realice en función de criterios tales como la valoración técnica, el número de partícipes, etc.

SECCIÓN III.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM)

SECCIÓN III.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN CONTINUA (FORCEM)

1.- ANÁLISIS DE LOS FONDOS OBTENIDOS Y APLICADOS POR FORCEM EN CONCEPTO DE GASTOS DE GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS SUBVENCIONES.

Para el estudio de este epígrafe es preciso distinguir dos apartados: por un lado, el análisis de las aplicaciones de fondos realizadas por la Fundación para la cobertura de gastos derivados de la gestión y evaluación de las subvenciones y, por otro lado, el análisis de los fondos utilizados en la financiación de estos gastos.

1.1.- Análisis de las aplicaciones de fondos realizadas por la Fundación para la cobertura de los gastos derivados de la gestión y evaluación de las subvenciones.

Como se ha indicado con anterioridad, en el análisis de estos fondos no se incluyen los aspectos de carácter financiero que afectan a la relación entre FORCEM y el INEM que han sido objeto de análisis específico en el "Informe de Fiscalización Especial sobre la Liquidación del Primer Acuerdo Nacional de Formación Continua" (aprobado por el Pleno de este Tribunal de 29.3.2000). Tampoco se incluye en este Informe el análisis de los contratos realizados por la Fundación, ya que dicho análisis se contiene en el "Informe de Fiscalización Especial sobre Contratos de Asistencia, Consultoría y Servicios realizados por al Fundación para la Formación Continua (FORCEM), ejercicios 1996-1998" (aprobado por el Pleno de este Tribunal de 27.3.2001).

Las aplicaciones de fondos realizadas por la Fundación, según los datos que arroja su contabilidad, durante el periodo 1996-1998 se detallan en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	1996	1997	1998	TOTAL
Gastos generales	**2.892.995.303**	**4.272.297.591**	**4.776.883.387**	**11.942.176.281**
Gastos de personal	698.601.081	1.700.770.266	2.324.906.989	4.724.278.336
Arrendamientos y cánones	118.382.377	151.049.471	253.094.124	522.525.972
Reparaciones y conservación	6.876.546	15.663.296	50.681.369	73.221.211
Servicios profesionales independientes	17.198.384	135.244.717	129.852.424	282.295.525
Transportes	16.517.801	0	0	16.517.801
Primas de seguros	0	0	1.369.739	1.369.739
Servicios bancarios	299.029	159.517	250.926	709.472
Publicaciones propaganda y relaciones públicas	628.049.918	882.726.737	307.925.621	1.818.702.276
Suministros	13.618.002	66.812.660	90.178.221	170.608.883
Otros servicios	1.234.067.027	1.233.018.308	1.608.698.493	4.075.783.828
Tributos	159.385.138	86.852.619	9.925.481	256.163.238
Inmovilizado	**191.880.077**	**454.063.794**	**420.949.487**	**1.066.893.358**
Gastos de establecimiento	74.708.932	45.757.006	272.534	120.738.472
Aplicaciones informáticas	11.196.484	61.723.548	116.908.840	189.828.872
Instalaciones	0	0	128.590.923	128.590.923
Mobiliario	28.105.451	49.376.225	23.651.431	101.133.107
Equipos procesos informáticos	66.231.816	248.506.341	107.120.780	421.858.937
Otro Inmovilizado Material	11.637.394	48.700.674	44.404.979	104.743.047
TOTAL GASTOS	**3.084.875.380**	**4.726.361.385**	**5.197.832.874**	**13.009.069.639**

Desde el punto de vista presupuestario, el origen y aplicación de los fondos obtenidos del INEM para la atención de los gastos de gestión y evaluación de las ayudas durante el periodo fiscalizado, se resume en el siguiente cuadro:

	EJERCICIO 1996		EJERCICIO 1997		EJERCICIO 1998	
CONCEPTO	**PRESUPUESTO INICIAL**	**EJECUCIÓN A 31.12.1996**	**PRESUPUESTO INICIAL**	**EJECUCIÓN A 31.12.1997**	**PRESUPUESTO INICIAL**	**EJECUCIÓN A 31.12.1998**
Gastos de personal	681.986.000	698.601.081	1.690.147.000	1.700.770.266	2.455.000.000	2.324.906.989
Servicios exteriores	2.177.479.000	2.035.009.084	3.241.836.000	2.484.674.706	2.430.000.000	2.442.050.917
Tributos	-	159.385.138		86.852.619	20.000.000	9.925.481
Inmovilizado	130.537.000	191.880.077	497.917.000	454.063.794	295.000.000	420.949.487
TOTAL	**2.990.002.000**	**3.084.875.380**	**5.429.900.000**	**4.726.361.385**	**5.200.000.000**	**5.197.832.874**

Para el análisis de estas aplicaciones de fondos distinguiremos los conceptos presupuestarios que se señalan en el apartado anterior.

1.1.1.- Gastos de personal

Durante el periodo fiscalizado, FORCEM ha incrementado de forma notable su plantilla, justificando este incremento en el aumento de solicitudes de planes de formación. Ahora bien, analizada la evolución de estas solicitudes, este Tribunal ha observado que el incremento interanual de éstas es muy inferior al producido en la plantilla de FORCEM, tal y como se ha observado en el cuadro siguiente:

EJERCICIO	PLANTILLA MEDIA	% INCREMENTO ANUAL	Nº PLANES SOLICITADOS	% INCREMENTO ANUAL	COSTE MEDIO TRABAJADOR
1996	122		3.933		5.726.238
1997	322	163,93	4.756	20,93	5.281.895
1998	460	42,86	5.349	12,47	5.054.146

Estos incrementos, producidos en los ejercicios 1997 y 1998, se corresponden con unos incrementos de las aplicaciones de fondos en materia de gastos de personal del 143,45% y del 36,7%, respectivamente, lo que se traduce en una disminución de la retribución media de la plantilla a lo largo de los referidos ejercicios.

Desde la perspectiva del cumplimiento de las previsiones presupuestarias puede apreciarse como las previsiones de los ejercicios 1996 y 1997 resultaron insuficientes para cubrir el gasto que realmente se produjo. Esta tendencia se corrigió en el ejercicio 1998 donde la ejecución presupuestaria alcanzó un 94,7%. Si bien, no debe olvidarse a este respecto, que el presupuesto FORCEM no tiene un carácter limitativo ni vinculante.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que FORCEM ha contratado con empresas de trabajo temporal la utilización de trabajadores eventuales en función de las necesidades derivadas del ejercicio de su actividad. Las únicas incidencias detectadas en el análisis realizado han sido las siguientes:

- En el ejercicio 1997, de la muestra de partidas seleccionadas para su análisis recogidas en la cuenta (649) “Otros gastos sociales”, se detectó la no periodificación de los gastos de seguros de personal, de forma que se contabilizó

como gasto del ejercicio 1997 un importe de 5.409.958 pesetas en lugar de imputarlo al ejercicio 1998.

- Por otro lado, en el ejercicio 1998 se ha contabilizado como gasto del ejercicio corriente un importe de 2.833.387 pesetas que corresponde a la prima de seguros del año 1999.

1.1.2.- Servicios exteriores

En esta rúbrica, que comprende los gastos en arrendamientos y cánones, los servicios profesionales de terceros, los gastos en publicidad y propaganda, suministros, etc., se observa un crecimiento en el ejercicio 1997 respecto de 1996 del 22,1%, que es justificado por la Fundación como consecuencia del crecimiento de su actividad, tanto en tramitación de ayudas, como en servicios prestados hacia el exterior en la promoción de la formación, la atención al solicitante y la comunicación a distintos Organismos de toda la información de la que se dispone. Todo esto supuso la realización de campañas de comunicación, la contratación de servicios de los que FORCEM no dispone, el asesoramiento jurídico y contable externo, etc.

Por otra parte, en el análisis realizado sobre este concepto, desde una perspectiva contable, se detectan únicamente algunas deficiencias en materia de periodificación de estos gastos. Así, se han detectado algunas facturas correspondientes al cierre del ejercicio que han sido contabilizadas en el ejercicio siguiente, si bien se trata de importes poco significativos.

Conviene recordar, finalmente, que el análisis de los aspectos jurídico-contractuales que se derivan de este concepto se contiene en el "Informe de Fiscalización Especial sobre Contratos de Asistencia, Consultoría y Servicios realizados por al Fundación para la Formación Continua (FORCEM), ejercicios 1996-1998" (aprobado por el Pleno de este Tribunal de 27.3.2001).

1.1.3.- Tributos

En esta rúbrica interesa destacar la evolución que ha tenido la incidencia respecto al pago indebido del Impuesto de Sociedades por la Fundación, que este Tribunal puso de manifiesto en el "Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua", aprobado por el Pleno de este Tribunal con fecha de 29.9.1998.

A este respecto cabe señalar que, siguiendo la recomendación de este Tribunal, FORCEM interpuso una reclamación ante la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), para solicitar la devolución de las cantidades indebidamente satisfechas por el Impuesto sobre Sociedades, derivadas de la percepción de rendimientos financieros que indebidamente la Fundación consideró como ingresos propios. Con fecha de 30.12.1999, la AEAT procedió a devolver a FORCEM las cantidades reclamadas, de acuerdo con el siguiente detalle:

EJERCICIO	PRINCIPAL A DEVOLVER	INTERESES	TOTAL
1993	157.960.216	36.085.051	194.045.267
1994	290.158.141	7.703.102	297.861.243
1995	215.412.777	5.718.766	221.131.543
1996	155.847.004	4.137.414	159.984.418
1997	81.958.844	2.815.791	84.774.635

A su vez, las transferencias recibidas por FORCEM de la AEAT han sido transferidas al INEM.

1.1.4.- Inmovilizado

FORCEM ha realizado aplicaciones de fondos en adquisiciones de elementos de inmovilizado, tanto material como inmaterial. Asimismo, ha activado gastos en la rúbrica de gastos de establecimiento.

A) Gastos de establecimiento. Bajo esta rúbrica se recogen obras de reforma y acondicionamiento de los edificios alquilados en los que desarrolla su actividad FORCEM, tanto de su sede central como de sus sedes territoriales. En el ejercicio 1996 se produjo un considerable incremento de estos gastos, que ascendieron desde 3,6 millones de pesetas en 1995 a 74,7 millones de pesetas en 1996. Este incremento estuvo motivado por el cambio de sede de la Fundación. Por su parte, la cuantía correspondiente al ejercicio 1997, aunque inferior a 1996, también es elevada, con un importe de 45,75 millones de pesetas, debido a la adecuación de las instalaciones de la Fundación al notable incremento de su plantilla.

B) Inmovilizado. El aumento experimentado por el presupuesto de este concepto durante el ejercicio 1997, del 36,64%, debe ponerse en relación con el incremento experimentado en el volumen de actividad de la Fundación. En el ejercicio 1998,

aun siendo alto el montante de este concepto (420,94 millones de pesetas), su crecimiento se vio frenado con un ligero descenso de los fondos aplicados del 7,29%.

Por otra parte, la ejecución presupuestaria en este concepto pone de manifiesto, una vez más, la deficiente presupuestación que realiza la Fundación, deficiencia que tiene su máximo exponente en el ejercicio 1998, donde con unas previsiones iniciales de 295 millones de pesetas, se produce una aplicación de fondos final de 420,95 millones de pesetas.

Por lo que respecta a la composición del Inmovilizado, debe señalarse que está mayoritariamente compuesto por los equipos informáticos.

Por otra parte, desde un punto de vista contable, debe señalarse que la Fundación sigue un criterio lineal distribuyendo el coste de los activos según el periodo de vigencia de los Acuerdos. Ahora bien, este criterio no tiene en cuenta la fecha de adquisición de los citados activos, sino que se parte del saldo a 31 de diciembre del año anterior, lo que produce una inexactitud en las dotaciones de amortización realizadas.

1.2.- Análisis de los fondos utilizados por FORCEM para la cobertura de los gastos de gestión y evaluación de las subvenciones.

Durante el período fiscalizado, FORCEM obtuvo del INEM los fondos necesarios para la financiación de sus gastos de funcionamiento. El sistema empleado para la financiación de dichos gastos durante el período fiscalizado por este Tribunal varió del ejercicio 1996 a los ejercicios siguientes (1997 y 1998) como consecuencia de la entrada en vigor del II ANFC, en el que se sustituyó la financiación mediante la asignación a esta finalidad de un porcentaje de los fondos transferidos a la Fundación para la financiación de planes de formación (concretamente un 10% de los fondos totales transferidos por el INEM), por la concesión de una subvención nominativa por el INEM para la financiación de estos gastos.

En este nuevo Acuerdo FORCEM debía presentar un presupuesto para sus gastos de funcionamiento al INEM, el cual presentaba un carácter limitativo en cuanto a importe máximo total y no vinculante en cuanto a los conceptos de gasto entre los que se distribuye. En consecuencia, la Fundación podía efectuar reasignaciones del

importe total entre los diferentes conceptos de gasto sin que existiera a este respecto límite alguno.

Así, con referencia a las subvenciones concedidas a FORCEM para la financiación de sus gastos de funcionamiento, el artículo 15 de la Orden Ministerial de 7.5.1997 por la que se establecen las bases reguladoras y los criterios para la concesión de ayudas de formación continua, con cargo a la financiación prevista en el II Acuerdo Tripartito de Formación Continua establece que: "*... el Instituto Nacional de Empleo concederá una ayuda destinada a sufragar los gastos de funcionamiento de la Fundación para la Formación Continua*". Adicionalmente, en su artículo 16 dispone que: "*La Fundación deberá presentar, anualmente, y antes del día 30 de abril del ejercicio siguiente, ante la Comisión Tripartita y ante el Instituto Nacional de Empleo, la justificación contable de los gastos realizados con cargo a los fondos asignados para su funcionamiento...*".

Hecha esta precisión, debe señalarse que el análisis efectuado a continuación no contempla la liquidación de gastos correspondiente al ejercicio 1996, ya que ésta se encuentra incluida dentro de la liquidación del I ANFC, objeto de un Informe de Fiscalización Especial como ya se ha indicado.

Los orígenes de los fondos empleados por FORCEM para la financiación de sus gastos de estructura, así como los gastos imputados a dichos fondos durante el período 1997-1998, según los datos facilitados por FORCEM, basados en sus estados contables y de ejecución presupuestaria de la citada fundación, han sido los siguientes:

	1997	1998	TOTAL
INGRESOS DE FORCEM PARA FINANCIAR GASTOS DE FUNCIONAMIENTO			
Subvención INEM	5.429.900.000	5.200.000.000	10.629.900.000
Otros Ingresos	11.365.362	7.509.041	18.874.403
Total Ingresos	**5.441.265.362**	**5.207.509.041**	**10.648.774.403**
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE FORCEM			
Servicios Exteriores	2.484.674.706	2.442.050.917	4.926.725.623
Tributos	86.852.619	9.925.481	96.778.100
Personal	1.700.770.266	2.324.906.989	4.025.677.255
Inmovilizado	454.063.794	420.949.487	875.013.281
Total gastos de funcionamiento	**4.726.361.385**	**5.197.832.874**	**9.924.194.259**
Diferencia	714.903.977	9.676.167	724.580.144
Descuentos realizados por el INEM	703.538.615	2.167.126	705.705.741
Pendiente de liquidación	**11.365.362**	**7.509.041**	**18.874.403**

NOTA: Datos de la contabilidad financiera y del estado de ejecución presupuestaria de FORCEM de los ejercicios 1997 y 1998.

Los superávits de fondos calculados por FORCEM por comparación de sus gastos de funcionamiento con los fondos obtenidos (excluidos los fondos generados por sus rendimientos obtenidos de sus recursos financieros) ascendieron, tal y como se observa en el cuadro anterior a 714.903.927 y 9.676.167 pesetas en 1997 y 1998, respectivamente, siendo contabilizados por la Fundación como "Dotación a la provisión por ingresos para gastos de funcionamiento no aplicados a su finalidad".

No obstante lo anterior, el INEM únicamente descontó a FORCEM por estos excesos de financiación 703.538.615 pesetas y 2.167.126 pesetas en 1997 y 1998, respectivamente, lo que supone una diferencia con los excesos de financiación contabilizados por FORCEM de 11.365.312 y 7.509.041 pesetas, respectivamente.

Estas diferencias obedecen a que el INEM no ha contemplado en sus liquidaciones la existencia de unos ingresos adicionales a sus transferencias de fondos a FORCEM que, por el contrario, esta fundación sí contempló. Estos ingresos, no contemplados por el INEM indebidamente, por un importe global de 18.874.403 pesetas proceden, principalmente, de subvenciones percibidas por FORCEM del Fondo Social Europeo por su participación en diversos programas de actuación comunitarios que tienen por objeto compensar la totalidad o una parte de los gastos que origina dicha participación. Como consecuencia de ello, FORCEM recibió 7.876.537 pesetas en 1997, y 7.041.251 pesetas en 1998. Asimismo, FORCEM obtuvo en 1998, 350.344

pesetas procedentes de otras subvenciones y 3.606.221 pesetas procedentes de los excesos de provisiones para riesgos calculados en 1997 y 1998.

Estos importes, en opinión de este Tribunal debieron ser considerados por el INEM al efectuar la liquidación de los gastos de funcionamiento de FORCEM en los ejercicios 1997 y 1998, lo que elevaría la cifra del exceso de financiación obtenido por FORCEM en ambos ejercicios a 18.826.705 pesetas, por lo que, en opinión de este Tribunal, FORCEM debe proceder a la liquidación de este importe al INEM.

El importe restante hasta la diferencia inicial de 18.874.403 pesetas, esto es 47.698 pesetas, se debe a que FORCEM consideró, indebidamente, como fondos computables las diferencias de cambio de moneda extranjera positivas.

Sin perjuicio de lo anterior, el análisis de los gastos incluidos en el cuadro anterior, imputables a la subvención concedida para gastos de funcionamiento, ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- Como puede apreciarse, FORCEM no ha aplicado en los ejercicios 1997 y 1998 la totalidad de los fondos concedidos para atender sus gastos de funcionamiento, existiendo unas diferencias de 714,9 y de 9,67 millones de pesetas, respectivamente, para los ejercicios 1997 y 1998. El INEM efectuó un descuento a FORCEM en las liquidaciones de fondos a realizar, en los ejercicios siguientes (1998 y 1999), de 703,5 y 2,17 millones de pesetas. Esta situación supone la obtención de un beneficio para FORCEM en cada ejercicio, al que hay que añadir el correspondiente a los posibles rendimientos financieros obtenidos por la Fundación, de dichos fondos.

- Asimismo, en la liquidación del ejercicio 1997, FORCEM ha imputado la totalidad de los gastos correspondientes a la liquidación del Impuesto de Sociedades, por importe de 86.852.619 pesetas. Una parte de dichos gastos, que asciende a 81.958.844 pesetas, más el interés de demora correspondiente, fue devuelta posteriormente por la AEAT a FORCEM, tal y como se ha indicado en el apartado 1.1.3 anterior, por lo que la liquidación de gasto presentada por FORCEM debe ser minorada en dicha cifra. No obstante, dado que este importe fue, a su vez, reintegrado por FORCEM al INEM esta diferencia no surte efecto alguno en las relaciones INEM-FORCEM.

- Asimismo, el índice gastos de funcionamiento/gastos de formación ha oscilado desde el 3,42% de 1996 al 5,77% de 1998.

- Los remanentes de fondos no aplicados por FORCEM han sido descontados por el INEM en los pagos correspondientes a la subvención concedida para gastos de funcionamiento en el ejercicio siguiente.

1.3.- Análisis de los rendimientos financieros.

A continuación, se recoge un análisis de los rendimientos financieros obtenidos por la Fundación que, como se indica en el apartado anterior, no han sido utilizados por FORCEM para la cobertura de sus gastos de gestión y evaluación de las ayudas, no habiendo sido considerados, por tanto, como origen de fondos. Así, los ingresos financieros obtenidos por FORCEM han sido los siguientes:

EJERCICIO	RENDIMIENTOS INVERSIONES FINANCIERAS	RENDIMIENTOS C/C	TOTAL RENDIMIENTOS
1996	2.012.777.410	220.010.691	2.232.788.101
1997	772.295.000	475.408.472	1.247.703.472
1998	247.343.270	89.529.520	336.872.790
TOTAL	**3.032.415.680**	**784.948.683**	**3.817.364.363**

Tal y como puede observarse, priman claramente los rendimientos de inversiones financieras a corto plazo, que suponen un 79,4% del total de rendimientos, mientras que los ingresos procedentes de las cuentas corrientes tan solo representan el 20,6% restante.

Por otra parte, puede apreciarse una fuerte caída de los ingresos financieros en los ejercicios 1997 y 1998 como consecuencia de que la Fundación, a partir del II ANFC, dejó de recibir fondos del INEM para realizar el pago de las ayudas, siendo este Organismo quien realizaba directamente el pago a los beneficiarios.

En el ejercicio 1996 los ingresos financieros se han registrado en el epígrafe "Otros intereses e ingresos asimilados" de la cuenta de pérdidas y ganancias. La Fundación ha registrado una provisión por el importe de estos ingresos financieros para reflejar que su titularidad corresponde al INEM, de acuerdo con las resoluciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las recomendaciones de este Tribunal, habiéndose incluido en la liquidación del I ANFC (ver “Informe de Liquidación del I Acuerdo Nacional de Formación Continua”).

De los ingresos financieros del ejercicio 1997, un importe de 72.895.888 pesetas se ha obtenido mediante fondos destinados para gastos de funcionamiento, y el resto por importe de 1.174.808.054 pesetas mediante fondos destinados a financiar la formación continua procedentes de los primeros acuerdos, los cuales corresponden al INEM.

Del total de ingresos financieros obtenidos en el ejercicio 1998, un importe de 32.758.128 pesetas se ha obtenido mediante fondos para gastos de funcionamiento y el resto por importe de 304.114.662 pesetas mediante fondos destinados a financiar acciones formativas.

Para el trienio analizado se ha apreciado que al cierre del ejercicio no se lleva a cabo la periodificación de los rendimientos obtenidos por las inversiones financieras. Sin embargo, no se ha observado esta circunstancia en el caso de los intereses generados por las cuentas corrientes.

2.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR FORCEM EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS

2.1.- Introducción

Son funciones de la Fundación según el punto cuarto del Acuerdo Tripartito para la Formación Continua, en relación con el procedimiento fiscalizado, las siguientes:

- Recibir y tramitar las solicitudes de ayudas para las distintas iniciativas de formación, valorarlas técnicamente, realizar la gestión documental y contable pertinente y emitir propuestas relativas a las mismas a la Comisión Tripartita.

- Seguir y controlar técnicamente las iniciativas de formación aprobadas, emitiendo en su caso, propuesta provisional de reclamación de los fondos indebidamente percibidos por el beneficiario de las ayudas para su reclamación y sanción, sin perjuicio de la actuación pública de control que corresponda.

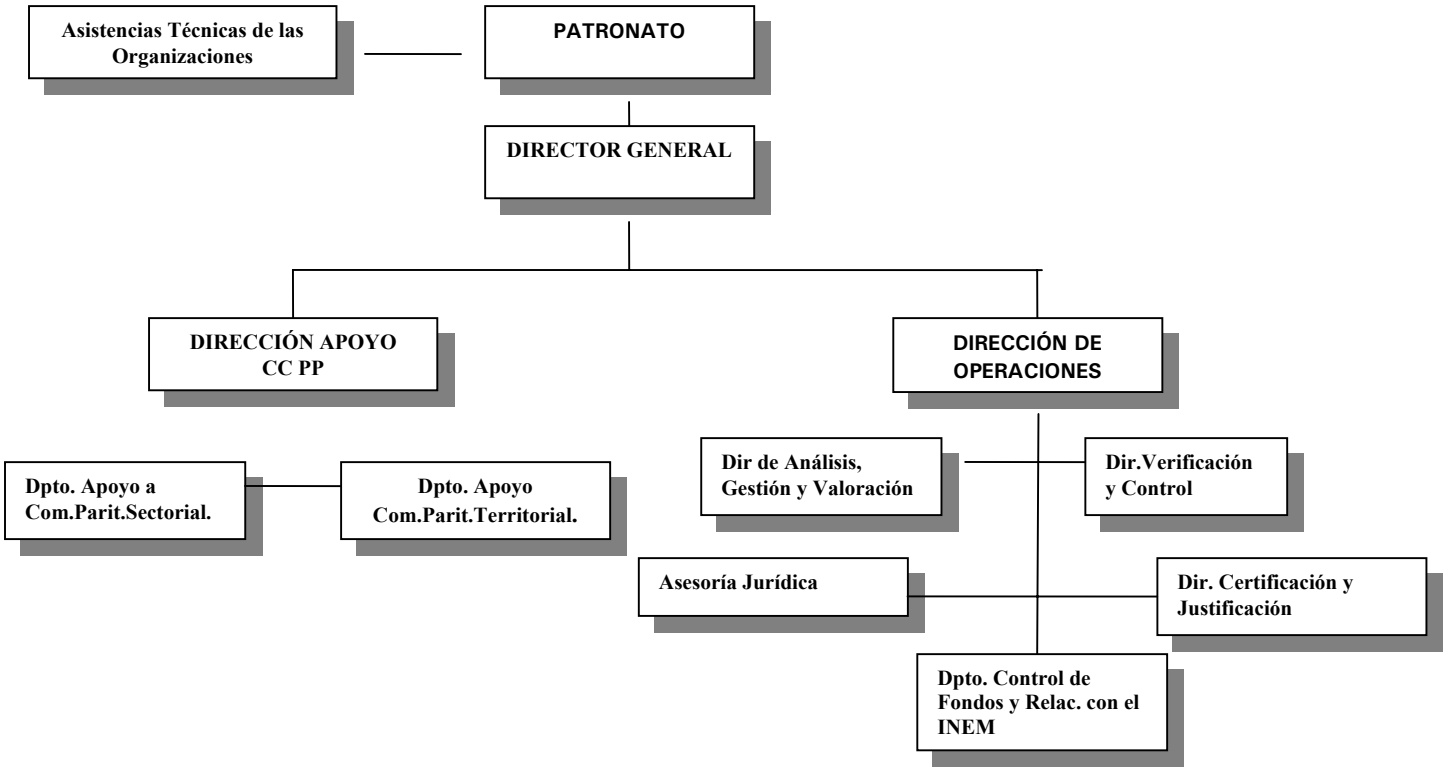
Estas funciones son, asimismo, contempladas en el artículo 3 de los Estatutos de la Fundación, modificados en fecha 26 de marzo de 1998, que incluyen entre otras las siguientes:

- Administrar y gestionar los fondos con destino a la formación continua de los trabajadores ocupados, tal y como se especifica en los acuerdos identificados en los artículos 1 y 2 de estos Estatutos, así como de otros fondos de origen distinto que le puedan ser atribuidos.

- Impulsar la inclusión de los criterios orientativos para la elaboración de planes de formación, tanto de empresas como agrupados, en los convenios sectoriales o en los acuerdos específicos de formación.

La realización de estas funciones es responsabilidad del Patronato de la Fundación, siendo la primera de las indicadas la que desarrolla el procedimiento objeto de fiscalización. Para una mejor comprensión de la estructura de los órganos técnicos de la fundación se incluye a continuación el siguiente organigrama:

ORGANIGRAMA DE LAS UNIDADES DE FORCEM QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO AUDITADO



Dependiendo de este Patronato, tal y como se ha indicado anteriormente, se encuentra a la Dirección General. Sus funciones son las de gestión de la Fundación y todas aquellas otras que le indique el Patronato. La Dirección General, al objeto de realizar las funciones de emisión de propuestas relativas a los planes de formación presentados y realizar las liquidaciones de los planes aprobados, cuenta con las siguientes direcciones:

- Dirección de Operaciones, de la que dependen a su vez las Direcciones de Análisis y Valoración, la de Certificación y Justificación, la de Verificación y Control y los Departamento de Alegaciones, Control de fondos y relaciones con el INEM, Atención al Usuario y Registro de Expedientes y Archivo.

- Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias, de la que dependen las sedes territoriales y los Departamentos de Apoyo a Comisiones Paritarias.

Asimismo, presta apoyo a la realización del proceso fiscalizado la Asesoría Jurídica. Finalmente, cabe señalar que para velar por el cumplimiento del Acuerdo Tripartito y hacer el seguimiento tanto del Acuerdo Nacional, como de la eficacia de su puesta en marcha en relación a sus objetivos generales, la Administración y las Organizaciones firmantes constituyeron una Comisión Tripartita Nacional de seguimiento de los Acuerdos.

2.1.1.- Beneficiarios de las ayudas a gestionar por FORCEM

Pueden ser beneficiarios de las ayudas las empresas y las organizaciones empresariales y sindicales que desarrollen acciones formativas (planes de formación), así como los trabajadores ocupados en las empresas (permisos individuales de formación).

También podrá tener la cualidad de beneficiario cualquier otra persona física o jurídica o agrupación de personas, que puedan tener derecho a la Formación Continua de conformidad con lo que establecen los citados Acuerdos, y los socios trabajadores en activo de sociedades cooperativas cuando los mismos estén cotizando a la Seguridad Social, bajo cualquier régimen, por cuotas de formación profesional y aquellos que, aún no estando ocupados, se encuentren en alguna de las situaciones descritas en el punto 2.2 del II Acuerdo Tripartito, según se ha indicado en el apartado 2.2 de la Sección I de este Informe.

2.1.2.- Tipos de acciones formativas gestionadas por FORCEM

Durante el periodo fiscalizado FORCEM financió los siguientes tipos de acciones formativas:

- Planes de formación de empresas, presentados por aquellas que cuentan con una plantilla igual o superior a 100 trabajadores. También pueden presentar planes de empresa las que no alcancen esta cifra, pero justifiquen su necesidad por las características especiales de dicho plan o su dificultad de ejecución, en función del lugar geográfico donde esté ubicada la empresa.

  A estos efectos de la convocatoria, se considera plantilla de la empresa a los trabajadores por cuenta ajena, a los fijos discontinuos en sus períodos de no ocupación, los trabajadores en regulación de empleo, los socios trabajadores de las cooperativas y los autónomos con asalariados que constituyan la empresa y los trabajadores por cuenta ajena con carácter fijo, fijo discontinuo o interino afiliados al Régimen Especial Agrario.

  No se computan como plantilla, aunque pueden participar en las acciones, los trabajadores autónomos que tengan una relación contractual estable con la empresa y los trabajadores afiliados al Régimen Especial Agrario contratados por la empresa con carácter temporal o eventual.

  También pueden presentar planes de empresa aquellos grupos de empresa en los que se den algunas de las siguientes características:

  – Consoliden sus balances.

  – El grupo este formado por filiales de una misma empresa matriz.

  – Tengan una dirección efectiva común.

- Planes de formación agrupados: Los planes agrupados son aquellos promovidos necesariamente por una organización empresarial o sindical legalmente constituida. Están dirigidos, al menos, a un grupo de dos empresas del mismo sector que reúnan como mínimo a 100 trabajadores en plantilla, aplicándose a este respecto lo indicado anteriormente para los planes de empresa. El solicitante del plan agrupado es la empresa, entidad u organización que represente ante la Fundación al conjunto de empresas que formulen el plan agrupado.

También pueden participar en estos planes las empresas que, aún habiendo presentado su propio plan, soliciten su incorporación a este tipo de iniciativa. Asimismo, pueden promover planes agrupados de carácter sectorial los trabajadores autónomos, los afiliados al Régimen Especial Agrario y los contemplados en el art. 2.1 b) del Estatuto de los Trabajadores.

- Planes de formación intersectoriales. Estos planes sólo pueden ser presentados por las organizaciones empresariales o sindicales más representativas dentro del ámbito estatal, autonómico o provincial. Estas organizaciones son las que forman parte del Patronato (CEOE, CEPYME, CIG, CCOO, y UGT o entidades vinculadas a éstas) en sus ámbitos nacional autonómico y, en algunos casos, provincial. Estos planes de formación trascienden el ámbito sectorial y afectan a las necesidades formativas que por su naturaleza tienen un componente común a varias ramas de actividad.

- Acciones complementarias. Su objeto, según establecen las convocatorias de ayudas, es "...*financiar el desarrollo de medidas complementarias para la puesta en marcha de los mecanismos que mejoren y extiendan la formación, ..., así como de mecanismos que permitan la constitución de un sistema eficaz de Formación Continua*...".

- Permisos individuales de formación. Se trata de acciones no incluidas en los planes de empresa que solicitan o promueven los mismos trabajadores, y van dirigidas a trabajadores ocupados que tengan permiso de la empresa y una antigüedad mínima de un año en el sector, con la finalidad de que mejoren su cualificación profesional. La subvención concedida financia el salario que deja de percibir el trabajador.

2.2.- Objetivos y alcance del análisis de procedimiento

El objetivo de este análisis ha consistido en verificar que el procedimiento de gestión aplicado por FORCEM a la concesión de ayudas para planes de formación se adecúa a la normativa aplicable así como a los principios de eficacia, eficiencia y economía. El análisis realizado, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, se ha centrado en los ejercicios 1997 y 1998 en el marco de vigencia del II Acuerdo Nacional de Formación Continua. No obstante, en aquellos aspectos

procedimentales que han sido modificados con posterioridad a estos ejercicios, el análisis se ha extendido a los ejercicios 1999 y 2000.

Asimismo, se ha efectuado un seguimiento de las recomendaciones que en materia de procedimiento se efectuaron en el "Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), ejercicios 1993-1995" cuyo alcance se enmarcaba íntegramente en el período de vigencia del I Acuerdo Nacional de Formación Continua.

En la fiscalización del procedimiento no se ha incluido la valoración de las aplicaciones informáticas utilizadas por FORCEM[35] en la gestión de las ayudas, así como tampoco las funciones y actividad realizada por las Asistencias Técnicas de las Organizaciones que forman parte del Patronato de la FORCEM[36]. Tampoco ha sido objeto de fiscalización la actividad realizada por el INEM en lo referente a controles realizados, pagos y solicitudes de reintegro.

---

[35] FORCEM manifiesta en sus alegaciones su oposición a que se realicen comentarios sobre la aplicaciones informáticas (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV, página 28). A este respecto debe señalarse que no se ha efectuado un análisis de las aplicaciones informáticas que dan soporte a los procesos de gestión relacionados con la concesión y seguimiento de las subvenciones concedidas. No obstante, en el marco del análisis del procedimiento, el Tribunal ha observado deficiencias en la utilización de las aplicaciones informáticas que han sido puestas de manifiesto.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[36] FORCEM manifiesta en sus alegaciones que existe una aparente paradoja entre lo indicado en el párrafo de objetivos y alcance de la fiscalización y la referencia a las Asistencias Técnicas de las organizaciones que forman parte del Patronato (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe IV, páginas 27 y 28). A este respecto, el Tribunal debe señalar que, en cumplimiento de las Directrices Técnicas aprobadas, no ha realizado un análisis específico de la actuación de las Asistencias Técnicas de las de las organizaciones que forman parte del Patronato. No obstante, en el marco del análisis del procedimiento, el Tribunal ha observado intervenciones de las citadas Asistencias Técnicas en diferentes etapas del procedimiento fiscalizado sobre las que no puede dejar de pronunciarse.

En este sentido, la alegación referente a que la actividad de las Asistencias Técnicas no es la de controlar o supervisar el trabajo de los cuerpos técnicos de la Fundación, no puede aceptarse. Así, el procedimiento de calidad "PROPUESTA DE FINANCIACIÓN" CÓD. P0P06, aplicado por FORCEM, en su punto 5.3.e, establece la existencia de una supervisión por parte de las Asistencias Técnicas respecto a lo actuado por los órganos técnicos de FORCEM. Como además existe una Asistencia Técnica para cada Organización representada en el Patronato de FORCEM, se pueden producir discrepancias entre ellas que redunden negativamente en la evolución del procedimiento, con el consiguiente retraso y mayor coste que ello representa.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

Para la consecución de los objetivos citados se ha procedido al estudio de la normativa, tanto interna (manuales de procedimientos, de gestión, etc.) como externa, en vigor durante el período auditado, así como a la realización de entrevistas a responsables de diferente nivel de cada una de las actividades en que se ha desglosado el procedimiento. Asimismo, se ha analizado la actividad realizada y los recursos empleados para ello.

Adicionalmente, se ha solicitado a FORCEM cuanta información se ha considerado necesaria para conocer el entorno en que se desarrolla el procedimiento. La información obtenida ha sido contrastada mediante el examen de expedientes, actas del Patronato y de la Comisión Tripartita, entrevistas con responsables de diversos nivel de la Fundación, etc.

Dado que el proceso de obtención de información y verificación terminó en junio de 2000, las modificaciones posteriores a dicha fecha no han sido objeto de fiscalización, no siendo incorporadas, por consiguiente, al presente Informe.

2.2.1.- Limitaciones al alcance.

FORCEM, si bien tiene contabilidad analítica a nivel de Dirección orgánica, carece de información de los costes de cada una de las actividades que realiza la Fundación. Por otro lado, los diferentes responsables que intervienen en el procedimiento desconocen los costes imputables a su actividad, así como el peso específico de ésta respecto al total de las actividades realizadas por la Fundación, lo que ha imposibilitado la cuantificación, en términos de coste, de determinadas actuaciones ineficientes detectadas en el análisis realizado.

2.3.- Análisis de las actividades en que se divide el procedimiento.

Se realiza, a continuación, una descripción abreviada del proceso de concesión de ayudas a planes de formación.

Este se subdivide en las siguientes actividades:

1. Presentación de solicitudes de ayuda.

2. Gestión de las solicitudes de ayuda recibidas.

3. Cuantificación de la ayuda a conceder.

4. Actuaciones de los órganos decisorios en la concesión de las ayudas.

5. Compromiso del beneficiario.

6. Control concomitante de la actividad realizada por los beneficiarios.

7. Justificación de la aplicación de la ayuda recibida.

8. Liquidación de las ayudas concedidas.

9. Control posterior de la actividad realizada por el beneficiario.

2.3.1.- Presentación de solicitudes de ayuda.

Esta actividad la realiza el solicitante en la sede central de FORCEM, mediante la entrega en soporte papel de un modelo normalizado diseñado al efecto. Este modelo es de utilización obligatoria.

El solicitante puede cumplimentar esta solicitud en soporte papel, de forma manual, o bien a partir de una aplicación informática diseñada al efecto. En este último caso, también puede entregar el soporte informático que genera la referida aplicación.

A continuación el interesado debe presentar la solicitud en la sede central de FORCEM. La documentación recibida es registrada y validada por la Unidad de Registro. Realizadas estas operaciones, esta unidad procede a grabar determinados datos identificativos del expediente y el código generado por la aplicación (en el caso de haberse utilizado el soporte diseñado por FORCEM).

A partir de este momento, los técnicos de la Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias desplazados a la sede central asignan, mediante un código, la Comisión Paritaria Sectorial, Territorial o Mixta Estatal, según proceda, a la que se asigna el expediente para su análisis. Asimismo, se identifica el tipo de iniciativa a la que corresponde el plan presentado. En el caso de que no se corresponda lo indicado en la solicitud con el tipo de plan realmente solicitado, se deja constancia de ello.

A continuación, la documentación presentada por el solicitante es enviada a la Unidad de Clasificación (soporte papel) y a la de Grabación (soporte informático).

La documentación remitida a la Unidad de Clasificación es estructurada por el personal eventual contratado con la finalidad de que los técnicos encargados de la valoración del plan puedan realizar esta actividad de la forma más rápida y eficiente posible. Una copia de la documentación entregada es enviada a la Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias.

Por su parte, la Unidad de Grabación carga los datos contenidos en el disquete en la base de datos de solicitudes, previa realización de los oportunos controles de riesgos, calidad y estructura de la información contenida. En el caso de que no sea posible su carga, se procede a grabar los datos del soporte papel.

Cuando tan solo se recibe la solicitud en soporte papel y éste ha sido cumplimentado manualmente, la documentación recibida se remite a una empresa contratada al efecto para que grabe los datos en ella contenidos. Si el soporte papel recibido se ha cumplimentado e impreso a partir del disquete diseñado por FORCEM, se procede a la lectura óptica del código bidimensional que se genera en el proceso de impresión. Una vez terminados los procesos de grabación o lectura, los datos son cargados en la base de datos de solicitudes y los expedientes se envían a la Unidad de Archivo, en donde permanecen hasta que se inicia el proceso de valoración.

A las solicitudes presentadas fuera de plazo, una vez convenientemente identificadas, se les aplica el mismo proceso descrito anteriormente.

2.3.2.- Gestión de las solicitudes de ayuda recibidas.

Esta actividad tiene por objeto verificar el cumplimiento de los requisitos formales exigidos por la convocatoria y normativa interna de FORCEM, así como valorar los aspectos técnicos del plan de formación presentado. Se estructura en las siguientes fases:

2.3.2.1.- Actuaciones previas.

El objeto de esta fase es preparar los recursos técnicos que deben ser aplicados a la gestión de las solicitudes presentadas en cada nueva convocatoria, así como preparar la nueva convocatoria de ayudas. Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Preparación de la nueva convocatoria.

  La finalidad de esta etapa es corregir los defectos detectados en convocatorias anteriores, para lo cual se suprimen o modifican los ítems (requisitos) de anteriores convocatorias que se consideren ineficientes, o se incorporan otros nuevos que se consideran necesarios.

  Esta actuación origina el diseño de nuevos documentos, o del soporte informático, que deben ser cumplimentados por los solicitantes, así como modificaciones de las aplicaciones informáticas que utilizan las unidades técnicas de FORCEM. Asimismo, se originan modificaciones en los manuales a utilizar por los equipos de valoración.

  Las modificaciones propuestas, incorporadas en soportes y manuales, son valoradas por las Asistencias Técnicas de las Organizaciones y aprobadas, en su caso, por el Patronato de FORCEM, con carácter previo a su aplicación por todos los técnicos responsables de analizar los expedientes.

- Formación de la plantilla de técnicos responsables de la gestión de planes.

  Esta etapa se origina tanto por la necesidad de actualización de los conocimientos de valoración que deben aplicar los técnicos en plantilla, como por la necesidad de dotar a los técnicos temporales de los conocimientos necesarios para el análisis de los planes.

  La formación impartida a estos colectivos hace referencia tanto al manejo de las aplicaciones que deben ser utilizadas durante la actividad de análisis de planes, como a los criterios de análisis a aplicar.

2.3.2.2.- Verificación del cumplimiento de las condiciones de la convocatoria.

Esta fase se realiza con el fin de comprobar el cumplimiento por los solicitantes de los requisitos formales exigidos por la convocatoria. Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Distribución de la carga de trabajo por mesas sectoriales, al objeto de que los técnicos responsables de la valoración de los planes soporten una carga de trabajo similar. El responsable de realizar la distribución de los expedientes entre los técnicos asignados a cada mesa es el denominado "Cabecera de mesa" (responsable de la actividad realizada en la mesa).

- Filtrado previo de los datos grabados en la aplicación de solicitudes de subvención, para verificar el NIF indicado por el solicitante en la documentación de solicitud y de realizar el enlace de los CIF de las empresas partícipes con los compromisos de participación (documento: Anexo 2A y Anexo 2B) y estructura de centros de trabajo (documento Anexo 4). Terminada esta etapa, los datos son traspasados a la base de datos de solicitud a la base de datos de gestión.

- Información previa de la Unidad de Control de Gestión. A partir de los datos cargados en la base de datos de gestión, los técnicos de la citada Unidad tratan de detectar situaciones irregulares tales como solicitudes con número de partícipes, empresas o trabajadores en plantilla inferiores a lo establecido por la convocatoria o bien defectos formales en costes, etc. Estas situaciones son puestas en conocimiento del "Jefe de Area" para que proceda a su análisis. Esta actividad se realiza al objeto de agilizar el tratamiento formal de la documentación de solicitud a realizar con posterioridad por los técnicos responsables de valoración.

- Verificaciones previas de los expedientes no admitidos a trámite y denegados de inicio. Estas actuaciones tienen por objeto confirmar la corrección de los datos grabados y determinar que los "no admitidos a trámite" o "denegados de inicio", por incumplir requisitos de convocatoria, han sido adecuadamente considerados como tales.

  Para ello, el técnico que corresponda obtiene de la base de datos de gestión para cada uno de los expedientes, la información referente a relación de acciones formativas a realizar, las empresas partícipes, los compromisos personales de

participación (cuando proceda), la hoja resumen de la solicitud y el listado de requerimientos automáticos y procede a su revisión.

Realizada esta revisión, el técnico elabora un informe que es supervisado por el denominado "Cabecera de mesa" y por el equipo de la Unidad de Control de Gestión.

Una vez valorado el informe anterior, la Unidad de Control de Gestión, utilizando la aplicación de "Control de Tareas", asigna a las solicitudes "no admitidas a trámite" o "denegadas de inicio" la correspondiente clave administrativa.

- Verificación de los documentos: Anexo 2 A (Compromiso de participación de empresa agrupada) y Anexo 2 C (Compromiso de participación de trabajadores).

  Esta etapa sólo se realiza, obviamente, respecto de aquellos expedientes. Su objeto es depurar las adhesiones recibidas de situaciones tales como incumplimientos de requisitos establecidos por la convocatoria, tratamiento de centros de trabajo como si fueran empresas, etc. Este proceso de depuración puede realizarse de forma automática, caso de existencia de datos necesarios para la tramitación del documento, o manual.

  Como consecuencia de la verificación realizada pueden practicarse anulaciones parciales en el plan presentado. Estas anulaciones pueden afectar a empresas, trabajadores, acciones, etc. De las anulaciones parciales realizadas se obtienen listados indicando el motivo de la anulación, que son archivados en la carpeta técnica del expediente.

- Requerimientos al solicitante.

  Esta etapa tiene por objeto obtener aquellos datos necesarios para verificar adecuadamente el expediente que, o bien no se han cumplimentado inicialmente, o bien son contradictorios con otros aportados por el solicitante. Para ello, el técnico encargado del análisis de la solicitud puede hacer requerimientos al solicitante de ayuda respecto a todos los datos presentados por éste en su solicitud.

  El proceso de requerimiento se realiza de forma automática por el propio sistema informático, siendo validado, posteriormente, por el técnico al que se ha asignado el expediente. El requerimiento puede ser también manual, en cuyo

caso, el citado técnico cumplimenta una plantilla que es posteriormente incorporada a la base de datos de gestión por el administrativo asignado a la mesa sectorial.

Los requerimientos también son realizados por las Comisiones Paritarias respecto al plan asignado. El Departamento de Alegaciones realiza los requerimientos respecto de los representantes de los solicitantes.

Con el fin de evitar requerimientos duplicados, los requerimientos son depurados por los técnicos de la Dirección de Análisis Gestión y Valoración. Posteriormente, los requerimientos a enviar al solicitante de la ayuda se entregan al administrativo de mesa para que proceda a su grabación y posterior edición de la carta a enviar al solicitante. Esta carta es revisada por el técnico que tiene asignado el plan. La carta (original y copia) es firmada por el "Cabecera de mesa" y remitida a la Unidad de Registro para incorporarle los datos de salida y el acuse de recibo.

El original de la carta se envía al solicitante y la copia se archiva en la carpeta de correspondencia del expediente por la Unidad de Archivo.

La contestación a los requerimientos debe realizarse dentro del plazo que establece la convocatoria. En el caso de contestación fuera de plazo o inadecuada puede producirse el archivo del expediente, la anulación parcial de acciones, empresas o la denegación de la solicitud, en función del tipo de requerimiento solicitado y según la consecuencia jurídica establecida en la Convocatoria. En el caso de contestaciones en plazo y conformes, los datos recibidos son incorporados a la base de datos de gestión por el técnico que tiene asignado el expediente.

En los casos de denegación o archivo, la Unidad de Control de Gestión verifica su exactitud y procede al cambio de clave administrativa del expediente.

- Proceso de detección de duplicados "intra-plan".

Esta etapa se realiza al objeto de detectar que no existen centros de trabajo o empresas duplicadas en los planes de empresa, grupos de empresas o agrupados, ni que existen contradicciones en la declaración de empresas o centros de trabajo participantes en el plan de formación. En el caso de que se produzcan estas incidencias, son detectadas automáticamente por el sistema, que señala la plantilla afectada.

Este proceso de detección de duplicados "intra-plan" se realiza al finalizar el proceso de revisión, siempre que no existan requerimientos pendientes respecto a alguno de los datos necesarios para ejecutar el proceso.

El sistema informático genera un informe del que puede disponer el técnico encargado del plan para su verificación y posterior anulación de los duplicados existentes en la base de datos de gestión.

- Proceso de detección de duplicados entre planes.

  Esta etapa tiene por objeto detectar aquellas empresas que, participando en varios planes de formación, presentan datos contradictorios. Asimismo, en ella se tratan de detectar aquellos centros de trabajo que se presentan indebidamente como empresas.

  Este proceso es solicitado por la Unidad de Control de Gestión a la Unidad de Proceso de Datos, una vez que han sido verificados la mayoría de los expedientes que componen la convocatoria de planes de formación.

  La consecuencia de este proceso puede ser la anulación de empresas y partícipes en el plan y la posible denegación de la solicitud a la que afectan. Los planes que no se han integrado en este proceso se depuran manualmente.

2.3.2.3.- Valoración del expediente.

Esta fase tiene por objeto asignar un coeficiente de valor al plan de formación propuesto por el solicitante, teniendo en cuenta para ello los criterios de prioridad (generales y sectoriales), de calidad y de esfuerzo inversor a realizar por el solicitante de ayuda, establecidos en la convocatoria. La valoración es realizada a partir de la información aportada por el solicitante.

Los técnicos valoran los ítems de calidad y sectoriales. En el caso de planes correspondientes a Comisiones Paritarias Territoriales, los ítems de prioridad territoriales, son revisados por los Técnicos de Apoyo a Comisiones Paritarias en la correspondiente Comisión Paritaria Sectorial o Territorial.

La valoración realizada por el técnico y sus observaciones se recogen en una plantilla que posteriormente es grabada por el administrativo de mesa en la base de

datos de gestión. El resultado de la grabación es contrastado por el técnico responsable del expediente.

La valoración realizada puede ser automática (ítems correspondientes a esfuerzo inversor y colectivos prioritarios) o manual (resto de ítems).

Paralelamente, el sistema informático realiza controles sobre el coste hora alumno y los límites máximos del número de horas de las acciones formativas que componen el plan de formación. Los planes valorados son supervisados por el "Cabecera de mesa", que realiza muestreos sobre la valoración realizada por los diferentes técnicos que componen la mesa que tiene asignada. No obstante, este Tribunal no ha tenido constancia de este último hecho. De forma paralela el técnico codifica las acciones que el solicitante tiene previsto realizar.

A la valoración otorgada a los planes tienen acceso las Comisiones Paritarias siempre que éstos se encuentren dentro de su ámbito de actuación.

2.3.2.4.- Gestión del expediente por las Comisiones Paritarias.

Esta fase tiene por objeto que las Comisiones Paritarias puedan emitir su preceptivo informe. Para ello se les informa de los datos contenidos en la solicitud (previo envío de copia de la solicitud) y de la valoración dada al plan por los técnicos de Dirección de Análisis Gestión y Valoración.

Las Comisiones Paritarias aportan a este proceso su conocimiento del sector o territorio. Su actuación supone una confirmación al proceso de valoración realizado por la Dirección de Análisis Gestión y Valoración, o reparo, en el caso de que se solicite una revisión de la valoración dada por la citada dirección.

Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Planificación de la gestión, con objeto de organizar adecuadamente los recursos con los que se ha dotado a la Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias, a fin de que puedan realizarse las etapas que a continuación se indican.

- Conformidad con los planes asignados. La valoración de las Comisiones Paritarias se inicia determinando éstas los planes que entran dentro de su ámbito

de gestión, con el fin de poderles asignar adecuadamente los criterios de prioridad de la Comisión Paritaria que corresponda.

Al plan rechazado por la Comisión Paritaria previamente asignada se le asigna una nueva en función de la información obtenida.

- Gestión de los planes aceptados, al objeto de conocer el plan sobre el que se emitirá la correspondiente propuesta.

  Esta fase exige que las Comisiones Paritarias cuenten, inicialmente, con la información referente a los planes que les han sido asignados, la relación de promotores de planes agrupados, los requerimientos realizados a cada solicitante y plan por la Dirección de Análisis Gestión y Valoración, el resumen de los elementos del plan para análisis, los planes no admitidos a trámite o propuestos para archivo y la copia de los expedientes a estudiar.

- Emisión de la propuesta de acuerdo. Se realiza en el momento de recibirse las contestaciones a los requerimientos realizados al interesado o cuando la Comisión Paritaria Sectorial emite acuerdo definitivo respecto a las solicitudes que entran dentro de su ámbito de actuación. Para ello tiene en cuenta, aparte de la información citada, las contestaciones a los requerimientos y la valoración asignada al plan.

  Las propuestas adoptadas pueden ser de informe favorable o aprobación, según se trate de planes de empresa y de grupos de empresa o de planes agrupados, respectivamente. En este caso, la Comisión entiende que el plan tiene viabilidad. En caso contrario, se produce un informe desfavorable o bien que se indica que se ha producido una discrepancia entre las organizaciones que componen la Comisión Paritaria (caso de no haber existido acuerdo entre los miembros de la Comisión). Tanto si el informe es favorable como si es desfavorable, deberá estar motivada la propuesta.

  Una copia del acta de la Comisión se remite al Departamento de Asesoría Jurídica en la Dirección de Apoyo Comisiones Paritarias, que la archiva previo su registro. Otra copia se envía a la Dirección de Análisis Gestión y Valoración y, finalmente, otra a las Asistencias Técnicas de las Organizaciones.

- Información permanente sobre la actividad de formación realizada. Esta etapa tiene por objeto mantener informadas a las diferentes Comisiones Paritarias de

la evolución de cada convocatoria, con el fin de que éstas puedan adecuar su actuación en próximas convocatorias.

2.3.2.5.- Cierre del expediente.

Esta fase se realiza al objeto de evitar la manipulación de la información incorporada a la base de datos de gestión.

Una vez conforme con la valoración, el "Cabecera de mesa" la bloquea, siempre que el plan no tenga requerimientos pendientes de contestación y las Comisiones Paritarias hayan realizado los oportunos pronunciamientos respecto a la valoración de los ítems de los planes que consideren.

En este momento, y a partir de la aplicación de control de tareas, la Unidad de Control de Gestión de la Dirección Análisis Gestión y Valoración incorpora las claves de evolución del expediente, referentes a la gestión técnica y a la realizada por las Comisiones Paritarias.

2.3.2.6.- Revisión de expedientes.

Tanto las Comisiones Paritarias como las Asistencias Técnicas pueden solicitar la revisión de la valoración asignada a un expediente. El proceso de revisión afecta, exclusivamente, a los ítems objeto de discrepancia, siendo realizado bien por el mismo técnico que asignó la valoración inicial, caso de tratarse de ítems no automáticos, o bien por los técnicos de la Unidad de Control de Gestión, en el resto de los casos.

Las nuevas valoraciones realizadas son supervisadas por el "Cabecera de mesa", el "Jefe de área" y el Director de Análisis Gestión y Valoración. En cualquiera de los casos, el nuevo valor y el informe justificativo, si procede, es incorporado por el técnico a la base de datos de gestión.

Al objeto de garantizar la adecuación del proceso se realizan controles sobre situaciones límite o conflictivas, con el fin de confirmarlas y hacer más ágil el proceso de propuesta posterior. Para ello, los grupos de trabajo compuestos por técnicos de FORCEM, miembros de las Asistencias Técnicas y, en determinadas

ocasiones, responsables de la Unidad de Alegaciones de FORCEM, revisan aquellas solicitudes que se encuentran asignadas a la Comisión Mixta Estatal, o están incluidas en el grupo sectorial 102 (planes sectoriales sin asignación especifica); los planes de empresa y grupo de empresa con convenios del sector de referencia diferentes; los que tengan un informe desfavorable de la RLT; los planes agrupados que solicitan suplencia a la Comisión Mixta Estatal; los planes de empresa afectados por gestión de duplicados; los que presentan discrepancias en la verificación realizada por los equipos técnicos de FORCEM y las Comisiones Paritarias o bien entre las organizaciones que componen las citadas Comisiones; y aquellos planes que han sido alegados por sus titulares una vez que les ha sido comunicada la financiación a obtener por la Comisión Tripartita.

La actuación de estos grupos de trabajo se inicia en el momento que hay un volumen suficiente de expedientes que justifiquen su reunión. Las conclusiones obtenidas por ellos son recogidas por el Director de Análisis Gestión y Valoración e incorporadas a la aplicación de gestión, siempre y cuando sean conformes con los criterios marcados por la convocatoria.

Asimismo, una vez determinado por el Patronato de FORCEM el límite de la valoración técnica a partir del cual se concede financiación a las solicitudes presentadas, la Dirección de Análisis Gestión y Valoración procede a revisar los expedientes que tengan una valoración técnica inferior en dos puntos a la estimada como punto de corte para conceder financiación por el Patronato de FORCEM, y aquellos otros que no hayan alcanzado los doce puntos, en el bloque de calidad, exigidos por la convocatoria (Convocatoria 2000).

Terminado el proceso de gestión del expediente, la documentación técnica generada en el proceso de verificación y de valoración del plan se incorpora en la carpeta técnica, procediéndose a su envío a la Unidad de Archivo para su custodia.

2.3.2.7.- Conclusiones referentes a la actividad de “Gestión de las solicitudes de ayuda recibidas”.

2.3.2.7.1.- Referentes a la convocatoria.

- Las convocatorias de ayuda correspondientes a los periodos fiscalizados establecen la no admisión a trámite de aquellas solicitudes que incumplan, entre otros, alguno de los siguientes requisitos:

- Carecer la solicitud de identificación y/o firma del representante legal de la entidad que la formula.

- Carecer la solicitud de "la identificación de la Organización Empresarial o Sindical promotora de los planes agrupados, así como de la identificación y firma de la persona autorizada para ello".

- No aportar las "acciones formativas que conformen el plan con indicación de participantes, duración y costes totales".

- No acreditar el hecho de reunir el número mínimo de trabajadores requeridos para cada tipo de plan.

- Y, en el caso de planes de empresa, no acreditar la inexistencia de RLT, o existiendo ésta, no aportar el documento Anexo 3 A (informe de la RLT).

Estos requisitos establecidos por las convocatorias fiscalizadas suponen una vulneración de lo dispuesto el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por la omisión del propio trámite legalmente previsto en dicho precepto, al no haberse permitido la utilización y consiguiente aplicación al procedimiento de concesión de las ayudas de la Fundación FORCEM, de la figura jurídica de la subsanación, referida en concreto a aquellos defectos formales de que adolecían las solicitudes presentadas. El procedimiento fiscalizado está sujeto a la citada Ley, según opinión de este Tribunal.

El citado artículo hace referencia a la subsanación y mejora de la solicitud en el sentido de que si "*...la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos en su caso, por la legislación especifica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido en su petición, ...*". Los requisitos contenidos en el artículo 70 hacen referencia al nombre del interesado o persona que lo represente, así como del lugar de notificación, los hechos, razones y petición en que se concrete la solicitud, el lugar y la fecha, la firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio y el órgano o unidad administrativa a que se dirige. Por tanto, en opinión de este Tribunal, en la aplicación dada a las normas reguladoras de

las diferentes convocatorias de ayuda, la Fundación ha incumplido el referido artículo durante todo el período de aplicación del II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Las consecuencias de este incumplimiento han prescrito para las convocatorias fiscalizadas, sin embargo, en la convocatoria del ejercicio 2001 deben adoptarse las medidas correctoras adecuadas que eviten los citados incumplimientos y las consiguientes repercusiones que éstos pueden originar a FORCEM.

- Las convocatorias de ayuda correspondientes al periodo fiscalizado, establecían que "*...con el fin de dar respuesta a las necesidades de formación de carácter horizontal, las organizaciones empresariales o sindicales más representativas en el ámbito estatal, autonómico o provincial, podrán presentar planes de formación que trasciendan el ámbito sectorial y que afecten a actividades formativas que por su naturaleza tengan un componente común a varias ramas de actividad...*". La consecuencia de ello ha sido que se asignen permanentemente estos recursos a un determinado tipo de beneficiarios, las organizaciones patronales y sindicales que forman parte del Patronato de FORCEM.

  Connotaciones similares plantean el hecho de que los planes agrupados "... *deberán ser promovidos por una organización empresarial o sindical representativa en el ámbito sectorial y/o territorial igual o superior al que pertenezcan las empresas y colectivos que conformen el plan*". Este Tribunal considera este requisito como una cortapisa innecesaria al libre acceso a la formación continua, evitable mediante la exigencia que el titular del plan acredite su conocimiento del sector. Además, este requisito ha limitado el acceso a la formación continua de organizaciones tales como las de economía social y escuelas de formación profesional.

  En ambos casos, este Tribunal considera que estas limitaciones no parecen suficientemente justificadas y pudieran suponer una vulneración del principio de concurrencia que, para el acceso a las subvenciones, establece el artículo 81 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

- Las convocatorias establecen unos límites porcentuales máximos para los conceptos de gasto correspondientes a "Personal de apoyo" (20% ó 30% según se trate de plan de empresa o resto), "Gastos de publicidad" (5% en el caso de empresa o intersectoriales) u "Otros costes indirectos" (10% para todo tipo de

iniciativas). Estos porcentajes se calculan sobre el importe total correspondiente a gastos de formadores, equipos didácticos, material didáctico y bienes consumibles.

En relación con los citados porcentajes de gasto, cabe señalar que este Tribunal no ha obtenido de FORCEM ningún soporte que justifique su cuantía ni la razonabilidad de su aplicación.

Adicionalmente, para alguno de los conceptos de gasto citados, tales como los de "Personal de apoyo" u "Otros costes indirectos", FORCEM no requiere la justificación de las imputaciones a realizar (Actividad de gestión de ayudas) o realizadas (Actividad de justificación de ayudas), mediante partes de imputación de horas, organigramas, etc., por lo que difícilmente puede comprobar la razonabilidad de estas imputaciones de costes.

Asimismo, al considerar como límite máximo de imputación un porcentaje de una base se puede producir la incoherencia de que si ésta aumenta, la cantidad justificada pueda ser mayor, sin que varíe la imputación real de costes.

- En el caso de planes agrupados, se suelen producir errores en el proceso de registro del C.I.F por parte del solicitante. Dado que la convocatoria no requiere que la empresa adherida entregue copia del C.I.F., este hecho no se detecta hasta que se produce la anulación de ésta en la fase de seguimiento, al realizar el beneficiario la correspondiente alegación. Esto origina que FORCEM incurra en un mayor coste de gestión y en la ralentización del proceso.

2.3.2.7.2.- Referentes a los criterios aplicados.

- La valoración de las acciones formativas que componen el plan de formación es realizada por FORCEM de forma global, es decir, dicha valoración se hace para el conjunto de las acciones presentadas sin considerar, de forma individualizada cada una de ellas, su peso específico respecto al conjunto del plan, lo que añade subjetividad al sistema utilizado.

  Este hecho produce una limitación en el análisis de las valoraciones de las acciones formativas realizadas por las Comisiones Paritarias.

2.3.2.7.3.- Referentes a los recursos utilizados

- La validez del sistema de valoración de planes aplicado por FORCEM depende del cumplimiento de cinco premisas:

  – Delimitación clara de los aspectos (criterios) y facetas (ítems) a valorar en el plan de formación, así como de la puntuación asignable a cada uno de éstos.

  – Uniformidad en los criterios de valoración.

  – La dedicación del tiempo necesario al proceso de valoración.

  – La experiencia del técnico responsable de valorar, ya sea externa o adquirida en FORCEM.

  – La baja rotación en los técnicos responsables de valorar.

  Con respecto a los requisitos citados, y en concreto a los referentes a los tiempos dedicados a la valoración de los expedientes y la experiencia y rotación de los técnicos, este Tribunal considera que la validez del sistema de valoración de expedientes se ve perjudicada como consecuencia de:

  – El escaso plazo existente para su gestión y, en concreto, para su valoración.

  – El elevado peso específico que tienen los técnicos con contrato temporal (con menor experiencia) sobre el conjunto de técnicos responsable de valorar. En la convocatoria 2000 este colectivo representó más del 41% de la citada plantilla, siendo la media del periodo fiscalizado del 49%.

  – La experiencia mínima exigida a los técnicos responsables de gestionar los planes de formación (1 año), que este Tribunal de Cuentas considera insuficiente.

    En este sentido, según una muestra realizada por el Tribunal de Cuentas, en el 33% de los casos examinados no se cumplía este requisito de experiencia mínima.

  – La elevada rotación de los técnicos con contrato temporal.

- En cada convocatoria existe un proceso de formación de los técnicos responsables de valorar los planes. Este Tribunal considera que este proceso de formación es adecuado en cuanto supone una actualización de los métodos, herramientas y conocimientos de la convocatoria en vigor. Sin embargo, en el caso de técnicos con contrato temporal, la realización de este proceso implica incurrir en unos costes fijos anuales, de los que no se obtiene un elevado grado de aprovechamiento, por las razones antes indicadas.

2.3.2.7.4.- Referentes a la documentación gestionada

- La documentación normalizada a presentar por el solicitante de la ayuda obliga a que éste cumplimente documentos que pudieran ser evitables, generándole, por consiguiente, una carga de trabajo administrativo adicional. Es el caso de los documentos de la solicitud referidos a costes, en los que el solicitante debe cumplimentar por una parte un resumen de los gastos por naturaleza correspondientes al plan de formación y, por otra, el importe individual de cada una de las acciones. Dado que el importe total debe obtenerse a partir del acumulado de las acciones, este resumen es innecesario. Por otro lado, al no informase con detalle de los gastos por naturaleza presupuestados para cada una de las acciones, FORCEM está perdiendo un valioso instrumento de análisis, control y valoración, y posteriormente, de seguimiento.

- En general, la documentación correspondiente a los anexos de adhesión de empresas y personas físicas (documentos: Anexos 2 A, 2 B y 2 C) es entregada tan solo en soporte papel. Esta forma de presentar los anexos obliga tanto al solicitante del plan como a FORCEM a una elevada carga de trabajo administrativo (envío del documento al partícipe, recogida del documento, ordenación de las adhesiones, verificación de las adhesiones por el solicitante, envío a FORCEM, verificación de las solicitudes por FORCEM, grabación de los datos contenidos en los anexos, verificación posterior de la adecuación de los datos grabados, verificación de la adecuación del solicitante, etc.), todo ello en un momento de elevada carga de trabajo, lo que añade costes al proceso y ralentiza la gestión, sin aportar ningún valor añadido ni al solicitante ni a FORCEM.

- El soporte informático utilizado para presentar las solicitudes carece de autocontroles que impidan la incorporación de datos incorrectos respecto a los

límites máximos marcados por la convocatoria ya sea por lo que respecta al número de horas, coste hora, importes de determinadas naturalezas de gasto, información requerida en la solicitud no cumplimentada, etc., por lo que el solicitante puede presentar datos erróneos que deben ser detectados mediante los controles existentes en el sistema informático de FORCEM. Este hecho hace incurrir, tanto al citado sistema informático como a los técnicos encargados de la valoración, en una carga adicional de trabajo, que podría ser evitada.

- La presentación de solicitudes sólo en soporte papel obliga a incurrir a FORCEM en gastos de gestión adicionales, como son los correspondientes a grabación, estimados en un coste medio de 84,9 millones de pesetas por año, y en constante aumento como consecuencia del incremento de las adhesiones en el caso de planes agrupados, tal y como refleja el cuadro adjunto:

COSTE DE GRABACIÓN DE SOLICITUDES DE AYUDA PARA PLANES DE FORMACIÓN			
Convocatoria	**1999**	**2000**	**Medio**
Importe (millones de pesetas)	83,9	85,9	84,9

  Sin perjuicio de lo anterior, la presentación en soporte papel exige verificar que:

  – Los datos grabados por FORCEM coinciden con los presentados en el soporte papel.

  – Existe coherencia en los datos presentados por el solicitante y recogidos en su solicitud, lo que obliga a su comprobación por el propio técnico, o bien mediante los recursos informáticos con los que está dotada FORCEM.

  Estos controles, que conllevan una mayor dedicación de los técnicos a los procesos de verificación (66%-67% del tiempo de gestión), implican lógicamente, una menor dedicación a los aspectos de valoración del plan de formación.

- En la documentación de solicitud no se requiere del solicitante, en el caso de que disponga de un plan estratégico de formación, el horizonte temporal de éste ni el detalle y tipo de las actividades formativas a desarrollar durante su vigencia. Esto impide a FORCEM hacer su seguimiento en convocatorias sucesivas, y determinar, en consecuencia, si se están cumpliendo las condiciones recogidas en la solicitud presentada en su día.

- La información requerida al solicitante respecto a los costes previstos se limita al coste hora partícipe, sin considerar la naturaleza de los gastos en que se desglosa este coste hora, ni el tipo de acción de que se trata. Este hecho impide determinar lo adecuado del coste hora de cada concepto de coste repercutible a la acción para la que se solicita financiación, por lo que FORCEM puede estar concediendo un exceso de financiación en el caso de ser aprobado el plan.

- Los informes generados al finalizarse la valoración del plan son reiterativos respecto a los datos a los que hacen referencia las acciones formativas, tales como su modalidad de impartición, el número de grupos de la acción, el número previsto de partícipes y el coste hora partícipe. Esta forma de edición no aporta nada al usuario de estos informes y puede generar una pérdida de la capacidad de análisis por parte de éste.

2.3.2.7.5.- Referentes al procedimiento administrativo.

- Durante el proceso de clasificación de solicitudes FORCEM procede a facilitar una copia a las Comisiones Paritarias, con el fin de que éstas conozcan el expediente. Dado que esta información figura en la base de datos de solicitudes, y posteriormente en la de gestión, y que esta podría ser obtenida en cualquier momento, este Tribunal entiende que el citado proceso de fotocopiado es innecesario. Asimismo, su eliminación evitaría el control que es necesario realizar actualmente en la fase de recepción de documentación para verificar, en el caso de que exista copia, que ésta está completa.

- La actividad de grabación de determinados datos por la Unidad de Registro tales como: nombre del representante legal, denominación del beneficiario, CIF/NIF/DNI, etc., pudiera reducirse si se exigiese que los solicitantes presentasen sus solicitudes en soporte magnético.

- Las solicitudes entregadas fuera de plazo son tratadas, en lo que respecta a su ordenación, grabación, etc., de igual forma que las entregadas en plazo. Este hecho hace que FORCEM incurra en unos costes innecesarios que pudieran ser evitables.

- Determinadas actuaciones informáticas diseñadas para agilizar la gestión de los técnicos analistas respecto a la valoración formal del plan, tales como los listados previos remitidos por la Unidad de Control de Gestión o la información

facilitada por la Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias, son innecesarios dado que la información que contienen está incorporada en el sistema informático, aunque no a disposición del técnico responsable del análisis del plan. La integración de estos datos al plan evitaría este trabajo.

- El proceso de valoración de solicitudes contiene ineficiencias tales como la utilización permanente, y en muchos casos de forma innecesaria, del soporte papel, pese a estar los datos incluidos en el sistema informático. A título de ejemplo se citan las siguientes situaciones, además de algunas otras ya expuestas:

  – Durante el proceso de revisión de planes, el técnico puede proponer situaciones de "No admisión a trámite" o "Denegados de inicio" mediante un informe que es supervisado por el "Cabecera de mesa" y por la "Unidad de Control de Gestión". El informe impreso puede ser revisado en pantalla por los responsables citados siendo innecesaria su edición.

    Al hecho anterior debe añadirse que la elaboración del citado informe es innecesaria, dado que los motivos que generan las propuestas indicadas anteriormente ya están recogidos en la base de datos de gestión.

  – Los requerimientos manuales son cumplimentados por el técnico analista en una plantilla. Los datos de dicha plantilla, que son traspasados posteriormente a la base de datos de gestión por un administrativo. Se incurre de esta forma en los siguientes gastos innecesarios: uno el coste de la plantilla, otro el tiempo dedicado por el administrativo a realizar una tarea que pudiera ser efectuada por el técnico y un tercero, el derivado del tiempo dedicado por el técnico analista a verificar que el dato está bien grabado.

  – Diariamente, durante el proceso de análisis de las solicitudes, la Unidad de Alegaciones remite al "Jefe de Area" una nota interna indicando los expedientes en los que se han revisado los apoderamientos conferidos a los representantes de los solicitantes, incurriendo en una pérdida de tiempo tanto de los administrativos de la citada Unidad, como de los técnicos y administrativos de la Dirección de Análisis de Gestión y Valoración. La inclusión de la correspondiente clave de revisión en la aplicación informática haría innecesario este documento.

- Las actas de requerimientos de información realizadas por las Comisiones Paritarias son supervisadas por la Unidad de Jurídica de la Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias, que genera un informe en soporte papel que se remite a diferentes responsables. Este informe forma parte de la información que contiene la base de datos de gestión, por lo que su emisión en papel es, asimismo, innecesaria.

- La edición del informe de requerimientos, ya sea en fase de análisis o al terminar éstos, implica un coste innecesario dado que esta información está contenida en la base de datos de gestión y es accesible en cualquier momento.

- La valoración realizada por el técnico se registra en una plantilla que posteriormente es incorporada por el administrativo de mesa a la base de datos de gestión. Esta actuación implica incurrir en un coste innecesario, dado que la valoración podría ser realizada directamente por el técnico sobre la base de datos citada, evitándose el coste de grabación y su posterior supervisión.

- La información que se genera al cerrar el proceso de valoración es visualizable en pantalla, sin embargo se edita siempre con el consiguiente coste que ello implica.

- La actuación de asignación de códigos a las solicitudes, presenta una doble ineficiencia, por un lado, obliga a una cumplimentación manual en una plantilla que posteriormente será grabada por el correspondiente administrativo y supervisada de nuevo por el técnico. Por otro, obliga a cuatro codificaciones diferentes, alguna de las cuales, caso de la de FORCEM, presenta más detalle que la del INEM.

- Asimismo, el proceso administrativo existente para la ejecución de esta actividad conlleva la realización de actuaciones que producen ineficiencias en el procedimiento. A título de ejemplo se citan las siguientes:

  - Al incorporar en la base de datos las causas por las que se anulan los requerimientos no enviados, se genera una carga de trabajo adicional al técnico responsable del expediente y una minoración del tiempo dedicado a valorar.

- La emisión de listados en los procesos de verificación de duplicados intra-plan y la posterior anulación, por el administrativo de mesa, de las situaciones de duplicidad que son conformes, implica un coste administrativo innecesario que pudiera ser evitado si se estableciera el oportuno protocolo informático, a partir del cual se pudieran realizar estas anulaciones directamente por el técnico sobre la pantalla.

- Parte de las definiciones de las situaciones de anulación de empresas, de compromisos personales o de acciones formativas presentan características comunes. Sin embargo, el proceso de anulación que se sigue en cada caso es diferente, pudiendo homogeneizarse (al menos en el caso de contestación fuera de plazo). Esta situación afecta, al menos, al 32% de las claves de anulación (59 claves).

- Asimismo, el actual proceso manual de incorporación de claves de anulación, archivo, propuesta de denegación o causas de no admisión a trámite, conlleva una elevada carga de trabajo. En consecuencia, dado que muchas de las claves son consecuencia de la falta de presentación del documento en plazo, de no presentarlo en modelo normalizado, de dejar campos de obligatorio cumplimiento en blanco, de no presentar documentos marcados como obligatorios en la convocatoria, de no contestar a requerimientos o incurrir en contradicciones, etc., y que todas ellas son tratables automáticamente por el sistema informático, debieran ser incorporadas al citado sistema.

2.3.2.7.6.- Referentes a la duración del proceso.

- En las condiciones actuales, la duración del proceso de gestión de expedientes se centra en la verificación de los datos aportados por el solicitante de la ayuda, en detrimento de la valoración del plan, a la que sólo se dedica un 33% del tiempo disponible. Esta situación, unida a las características de los técnicos responsables de valorar y a la valoración global que se realiza, puede originar una valoración incorrecta del plan, con el consiguiente impacto en la financiación que ello supone.

- A partir de la información obtenida durante la realización de esta fiscalización, confirmada por los responsables técnicos de FORCEM, este Tribunal considera

que, con el proceso actual de verificación y valoración, existe un déficit medio de, aproximadamente, 2,3 horas en la gestión de un plan de formación. Este déficit se produce en la fase de valoración del plan, dado que los procesos de verificación son realizados en su totalidad y durante el tiempo necesario para su ejecución.

2.3.2.7.7.- Referentes a controles existentes.

- FORCEM no ha definido las acciones formativas que tienen carácter horizontal. Esta falta de definición impide controlar la adecuada duración, coste y contenido de las acciones de este tipo que son presentadas por los solicitantes de ayuda en sus planes de formación. En opinión de este Tribunal, carece de sentido que estas acciones de carácter horizontal no estén aún homologadas y homogeneizadas en cuanto a su duración, temario y contenido, medios, número de alumnos y, por consiguiente, financiación. Esta falta de homologación produce, sin duda, un impacto negativo sobre la formación impartida, que puede afectar a su calidad así como a los costes de impartición.

- Las diferentes convocatorias permiten aplicar como gastos financiables, en concepto de "Otros costes indirectos", hasta el 10% de la suma de los apartados siguientes: retribución y gastos de formadores, gastos correspondientes a equipos y medios didácticos, gastos correspondientes a aulas, seguros de accidentes de los participantes, gastos en los que puedan incurrir los participantes en las acciones formativas y publicidad según tipo de solicitante. Dado que no se exige al solicitante que precise la forma en que realizará la imputación de estos costes, es imposible que FORCEM controle adecuadamente este tipo de gastos, pudiéndose estar produciendo imputaciones excesivas.

- En el caso de imputación de costes internos, FORCEM no requiere información sobre el sistema de imputación ni las naturalezas imputables, por lo que no puede conocer en la actividad de gestión de solicitudes la razonabilidad de este coste. Adicionalmente, esta situación impide, en la actividad de propuesta de liquidación, la existencia de un adecuado control.

- FORCEM no contrasta la existencia real de las empresas adheridas, ni de su plantilla, a un plan agrupado. Asimismo, tampoco existe un contraste de carácter general respecto a la plantilla de la empresa en el caso de planes de empresa o de

grupos de empresa. Dado que la financiación a conceder depende, entre otras variables, del número de trabajadores, se pueden estar concediendo fondos en exceso, en detrimento de la atención a otras solicitudes.

- FORCEM no realiza ningún proceso de análisis de la información de costes que el beneficiario presenta en su solicitud, a partir del cual extraer conclusiones que permitan mejorar su gestión. Esto ha impedido realizar controles en las fases de valoración del plan de formación o de liquidación del plan. A título de ejemplo impide determinar la existencia de presupuestos de coste excesivos para determinadas acciones, la adecuación de los límites de gastos aplicados en las diferentes convocatorias (publicidad, apoyo al plan y costes indirectos) o el coste hora partícipe por tipo de curso.

- La valoración del coste de las acciones formativas que conforman el plan analizado se realiza, exclusivamente, para verificar los límites establecidos por la convocatoria. Esto permite que se produzcan situaciones en las que el coste de acciones similares sea diferente dentro del mismo o distinto ámbito geográfico. FORCEM no ha establecido un sistema que permita detectar estas situaciones y corregirlas.

- Asimismo, FORCEM tampoco ha realizado estudios que permitan determinar el número óptimo de alumnos asistentes por grupo, según el tipo de materia de cada acción formativa. Esto puede originar la existencia de acciones formativas con un número de partícipes superior al óptimo.

- Asimismo, FORCEM tampoco controla la duración de una misma acción formativa, por lo que pueden estar produciéndose situaciones en las que ésta se esté impartiendo, aun cumpliendo los límites marcados por la convocatoria, por un número de horas distinto a las horas necesarias. En este sentido FORCEM tampoco ha realizado estudios respecto a la duración de acciones de carácter horizontal, para colectivos, sectores, etc.

- Hasta el momento actual, las Comisiones Paritarias actúan con criterios diferentes. Unas limitan su actuación a determinados puntos de la solicitud, tales como existencia de RLT, informe negativo de la misma, plantilla, etc., mientras que otras entran, además, en la propia valoración técnica del plan. Este tipo de actuaciones origina un defecto de control sobre la actuación del técnico, y un trato discriminatorio respecto al solicitante que este Tribunal no considera convenientes.

- Los controles realizados por FORCEM afectan a la convocatoria en trámite exclusivamente, no alcanzando a los datos históricos existentes sobre el comportamiento del mismo beneficiario en convocatorias anteriores.

  La inexistencia de un modelo referente a como se deben aportar a FORCEM (en la actividad de solicitud) los datos correspondientes a la detección de necesidades formativas, impide hacer un adecuado seguimiento de la actividad formativa propuesta para la convocatoria en curso lo que conlleva el riesgo de que se conceda financiación a acciones formativas innecesarias o duplicadas.

En el caso de planes agrupados se realiza un control sobre la capacidad de los solicitantes para adherirse al mismo. Este control se realiza considerando el puesto de trabajo ocupado por el representante legal de la solicitante, presuponiendo que determinados puestos tienen dicha capacidad de gestión. En el caso de que el puesto que se indica no este incluido en la relación de puestos elaborada por FORCEM esta adhesión es denegada, lo que no parece lógico.

2.3.3.- Cuantificación de la ayuda a conceder.

El objeto de esta actividad es determinar la ayuda que debe ser propuesta por el equipo técnico de FORCEM al Patronato para cada plan de empresa o grupo de empresa, agrupado e intersectorial que haya superado los requisitos mínimos establecidos por la convocatoria y la valoración mínima fijada por el Patronato de FORCEM. Para ello esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.3.1.- Aprobación del modelo de financiación de la convocatoria.

El objeto de esta fase es actualizar una expresión matemática que, cumpliendo los requisitos de continuidad de cálculo y transparencia, permita distribuir de forma objetiva los recursos asignados por la Comisión Tripartita a los planes indicados anteriormente.

En la práctica, esta fase es de aplicación a los planes de empresa, grupos de empresa y planes agrupados, ya que en el caso de planes intersectoriales, el modelo de financiación a aplicar no ha sufrido modificaciones en el período objeto de fiscalización.

Para ello, la unidad responsable de esta actuación elabora un conjunto de alternativas que, manteniendo la estructura de la fórmula, permitan, mediante la modificación de los parámetros que la componen, distribuir los fondos aprobados por la Comisión Tripartita para la iniciativa y convocatoria que correspondan.

Los escenarios propuestos son enviados por el responsable de la Dirección de Análisis Gestión y Valoración a la Dirección de Operaciones para su análisis. Los citados escenarios son analizados en grupos de trabajo constituidos por personal de esta Dirección y de las Asistencias Técnicas.

El escenario seleccionado es propuesto al Patronato de FORCEM para su aprobación. La decisión tomada por el Patronato se recoge en el Acta de la reunión.

A partir de este punto se actualizan los programas informáticos que se utilizan para el cálculo de la financiación. Los programas actualizados son verificados y bloqueados hasta su utilización.

2.3.3.2.- Cálculo de la financiación a obtener.

El objeto de esta fase es cuantificar el importe de la ayuda a conceder a cada solicitante y efectuar su propuesta al Patronato. Afecta a todas las iniciativas correspondientes a planes de formación que hayan superado los requisitos marcados por la convocatoria y la valoración técnica mínima. Para la realización de esta actividad FORCEM tiene en cuenta lo siguiente:

- El cálculo de las plantillas reales de cada solicitante, con el objeto de no financiar una plantilla superior a la real. La realización de esta etapa exige el tratamiento simultáneo de todos los planes aprobados. Este tratamiento lo realiza automáticamente el sistema informático mediante la detección de los CIF que son iguales en los diferentes planes y el tratamiento de las plantillas recogidas en éstos. Esta etapa no es de aplicación a los planes intersectoriales.

- La comparación de la financiación teórica depurada de multiparticipación y los costes elegibles aceptados por FORCEM. Esta etapa tiene como finalidad evitar la concesión de una financiación superior a los costes elegibles aceptados por la aplicación informática. El importe calculado se compara automáticamente por el sistema informático con los costes elegibles aceptados en el proceso de análisis. Tampoco esta etapa es de aplicación a los planes intersectoriales.

- La determinación de la capacidad de gestión del solicitante de la ayuda. Para ello, previamente, FORCEM procede a determinar la capacidad de gestión del demandante de ayuda al objeto de no conceder una financiación superior a la que es capaz de gestionar. En el caso de que el beneficiario haya obtenido ayudas en las dos últimas convocatorias cerradas, se verifica su ratio de realización (Importe certificado/Importe comprometido), y si no supera un valor mínimo (0,8) en alguna de ellas, se selecciona aquella en que el ratio sea mayor y se multiplica por 1,25. Su resultado es el coeficiente máximo de financiación a conceder al beneficiario de que se trate. La aplicación de este coeficiente al importe comprometido en la convocatoria que corresponda da por resultado el importe máximo a conceder en la actual convocatoria. El importe así obtenido se compara con la financiación asignable, seleccionándose el menor de ambos. En el caso de varios planes, el cálculo y la comparación se realiza con la suma de éstos.

  En el caso de que el ratio de realización sea superior o igual a 0,8, se le asigna un coeficiente de 1, lo que significa que se le atribuye directamente la financiación calculada por FORCEM como asignable al plan. La determinación de la capacidad de gestión no se aplica a aquellos demandantes de fondos que soliciten financiación en un nuevo sector o territorio.

  La cuantificación de la ayuda a conceder a los planes de formación de empresas, grupos de empresas y planes agrupados. Todas las convocatorias fiscalizadas indican que la ayuda a conceder se determinará en función del tamaño de la empresa, medido en términos de plantilla y de la valoración técnica que alcance el plan de formación a desarrollar.

  FORCEM, en aplicación de esta norma, ha venido cuantificando la ayuda a conceder en función de la plantilla, penalizando este importe en función de no alcanzar la valoración técnica máxima y del tamaño medio de la plantilla del solicitante, aplicando la siguiente fórmula (F = A*Pl - A*(1-VT)Pl/B-C*PL^1,25)[*].

[*] En donde:

F = Financiación teórica a conceder a cada plan.

A = Parámetro que representa la ayuda a recibir por la empresa demandante de fondos por cada trabajador en plantilla.

La fórmula anterior se estructura en tres componentes:

A x Pl, determina el importe máximo a conceder al ente que presenta el plan. Este importe crece de forma lineal a medida que se incrementa el número de trabajadores en plantilla o el valor dado al parámetro A.

La diferencia, por y entre convocatoria, en el parámetro A para cada tipo de demandante se justifica por la diferente composición existente, "a priori", en el volumen de fondos solicitados por cada tipo de plan, por la plantilla media de éstos y por el propósito de igualar, en términos medios, la financiación por trabajador en plantilla.

Este parámetro varía según el tipo de plan de que se trate.

[(A/B) x Pl x (1 – VT)], determina el importe de penalización del plan por no haber obtenido la máxima valoración técnica, indicando el parámetro B el peso específico que quiere darse a esta variable.

Una disminución del valor del parámetro B, lo que equivale a decir un mayor peso específico del cociente A/B, implicaría un aumento de la penalización originada por no haber alcanzado la valoración técnica el máximo de puntos obtenibles. Un menor peso específico de la variable citada se obtendría por incremento del valor del parámetro.

El importe estimado por esta expresión decrece linealmente a medida que se incrementa la valoración técnica del plan. Este parámetro varía según el tipo de plan de que se trate.

C(PL)^1,25, es un factor corrector que tiene por objeto evitar que las grandes empresas, medidas en término de plantilla, acaparen financiación como

---

Pl = Plantilla total de cada empresa, grupo de empresa o agrupado, compuesta por los trabajadores en plantilla del Régimen General, incluidos los contratados a tiempo parcial o en regulación de empleo, los partícipes del Régimen especial de Autónomos y socios trabajadores en cooperativas y los trabajadores del Régimen Especial Agrario.

B = Parámetro que pondera la valoración técnica del plan considerado.

VT= Valoración técnica del plan, en tanto por uno.

C = Parámetro que pondera el tamaño de la empresa medido en términos de plantilla media.

PL = Plantilla media de las empresas que participan en el plan.

consecuencia del peso específico que tiene el factor A x Pl sobre la penalización por valoración técnica [(A / B) x Pl (1 - VT)], hecho este que implicaría el trasvase de fondos hacia las empresas de mayor tamaño.

El importe estimado por esta expresión penaliza exponencialmente, aumentando a medida que se incrementa el tamaño medio de la plantilla del solicitante, aunque la variación marginal de la penalización por incremento de trabajador es cada vez menor. El peso específico de esta expresión aumenta a medida que se incrementa el parámetro C.

Este parámetro varía según el tipo de plan de que se trate. La diferencia en los valores del parámetro para la convocatoria del ejercicio 2000 se justifica por el mayor peso específico que tienen los planes presentados por los grupos de empresa y el propósito de igualar "a priori" la financiación por partícipe.

- Determinación de la ayuda a conceder a los planes intersectoriales a partir de la correspondiente fórmula y de la aplicación posterior de los límites territoriales (caso de planes autonómicos y territoriales) o límites máximos a financiar (caso de planes nacionales). Determinada la financiación por solicitante se procede a controlar los límites de horas por partícipe y coste medio hora, realizándose en este momento los oportunos ajustes a la financiación concedida.

2.3.3.3.- Distribución de financiación entre colectivos.

Esta fase se realiza al objeto de cumplir con lo acordado en el artículo 2.2 del Acuerdo Tripartito de Formación Continua, por el que 0,05% del 0,35% destinado a la formación de los trabajadores ocupados, más otra cantidad equivalente procedente del presupuesto del INEM, debe destinarse a la formación de trabajadores pertenecientes a nuevos colectivos.

La estimación de estos importes se realiza, automáticamente, por aplicación de la ratio "Peso específico del colectivo/Total plantilla", de cada empresa demandante de fondos, a la financiación a obtener calculada en el punto anterior.

2.3.3.4.- Conclusiones referentes a la actividad de "Cuantificación de la ayuda a conceder".

2.3.3.4.1.- Referentes a la convocatoria.

- Las diferentes convocatorias objeto de fiscalización establecen que el coste financiable de un plan de formación se limitará a 40 horas por trabajador y 100 horas por participante como medias del conjunto del plan. FORCEM ha aplicado este punto considerando siempre la menor de las dos limitaciones citadas. Este hecho discrimina a las empresas pequeñas (medidas en termino de plantilla) en relación con las de mayor tamaño. En efecto, ante un plan de formación de igual contenido, número de participantes y horas de formación, se financian más horas a aquella empresa que cuente con mayor plantilla, lo que obliga a la empresa de menor tamaño a realizar un esfuerzo inversor más elevado o a reducir el número de horas a impartir.

  En el cuadro adjunto se muestra, a título de ejemplo, para dos empresas con plantillas diferentes, que realizan una actividad formativa similar, el número de horas medias financiables:

CONCEPTO	LÍMITES		CUANTIFICACIÓN	
Empresa			A	B
Plantilla			100	200
Partícipes			100	100
Límite de horas a realizar				
Por plantilla	40	Horas x Trabajador	4.000	8.000
Por partícipe	100	Horas x Partícipe	10.000	20.000
Duración acción formativa		Horas x Partícipe	80	80
Horas formación			8.000	8.000
Horas financiables			4.000	8.000

- Al establecer las convocatorias que la financiación de los planes se fijará de acuerdo con la plantilla de los planes de empresa o agrupados, sin establecer en que momento debe considerarse el tamaño de ésta, puede ocurrir que se otorgue una financiación inadecuada a los diversos solicitantes, pues algunos de ellos pueden aportar el dato correspondiente a la plantilla máxima existente en momentos puntuales, y no la media. Este hecho puede reducirse con el control que deben realizar, sobre la citada variable, las Comisiones Paritarias.

2.3.3.4.2.- Referentes a los criterios aplicados.

- La Comisión Tripartita no tiene en cuenta el hecho histórico referente al número de partícipes aprobados o certificados para la concesión de fondos a planes intersectoriales, tal y como muestra el cuadro adjunto, en el que se indica la evolución de los partícipes certificados de la penúltima convocatoria, los aprobados de la última y la evolución de la financiación percibida para este tipo de planes:

CONVOCATORIA			
CONCEPTO	**1998**	**1999**	**2000**
% Partícipes Certificados P. Intersec. s/total partícipes certificados (Año T-2)	10,5	12,0	12,0
% Partícipes aprobados P. Intersect. s/ total partícipes certificados (Año T-1)	8,0	8,0	7,0
% de financiación aprobada sobre total financiación (Año T)	20,0	18,0	16,0

Como puede apreciarse, el peso de la financiación concedida es muy superior al de partícipes en este tipo de planes, lo que ha permitido asignar más recursos por hora partícipe a este tipo de planes que al resto. Todo ello, unido a que el coste hora de este tipo de planes es ligeramente inferior al del resto de iniciativas, origina una mayor cobertura del citado coste, produciendo un trato de favor hacia los beneficiarios de este tipo de planes en detrimento de los beneficiarios de ayudas para planes de empresa y agrupados, planes que, en opinión de este Tribunal, permiten más directamente "... fortalecer la situación competitiva de las empresa y de su personal", tal y como indica en su exposición de motivos el II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

- FORCEM no reintegra al circuito de financiación aquellos fondos que, habiendo sido asignados a planes concretos son rechazados expresa o tácitamente por sus beneficiarios, caso de planes decaídos o con importes reducidos en compromiso, lo que supone una ineficacia en la gestión. En el cuadro adjunto se cuantifican los fondos no utilizados:

(millones de pesetas)

INEFICACIA EN LA GESTIÓN DE FONDOS ASIGNADOS		
CONVOCATORIA	**IMPORTE NO APLICADO**	**% S/ TOTAL CONCEDIDOS**
1997	1.259	2,0
1998	1.070	1,7
1999	1.860	2,5
2000	1.501	1,7
TOTAL PERÍODO	**5.690**	**2,0**

Este hecho ya se puso de manifiesto en el anterior "Informe de Fiscalización Especial de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM)", sin que hasta el momento ni el INEM ni FORCEM hayan abordado ninguna iniciativa que permita corregir esta situación.

En el caso de planes intersectoriales autonómicos y provinciales, el sistema aplicado por FORCEM, consistente en la distribución previa de fondos por territorio sin trasvase de excedentes ha facilitado la existencia de fondos ociosos; no obstante, en la convocatoria 2000 este hecho se ha reducido hasta casi desaparecer, debido a la eliminación de la citada restricción. Los recursos no aplicados por este motivo se cuantifican en el cuadro adjunto:

(millones de pesetas)

RECURSOS NO APLICADOS (INTERSECTORIALES NO NACIONALES)			
Convocatoria	1998	1999	2000
Recursos concedidos	7.150	8.200	8.400
Recursos no asignados	113	258	10
%	1,6	3,1	0,1

- Asimismo, en los citados planes intersectoriales FORCEM ha seguido una tendencia a repartir los fondos a partes iguales entre las organizaciones patronales y sindicales, con independencia de criterios tales como la valoración técnica, la calidad, el número de partícipes previstos, etc. En el cuadro adjunto se muestra la financiación concedida de esta forma:

(millones de pesetas)

REPARTO DE FINANCIACIÓN ENTRE PLANES INTERSECTORIALES AUTONÓMICOS			
CONVOCATORIA	**CC.AA. CON SIMILAR FINANCIACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES FIRMANTES DEL II ANFC U ORGANIZACIONES VINCULADAS**	**IMPORTE DE LA AYUDA CONCEDIDA**	**% SOBRE TOTAL AYUDA A PLANES INTERSECTORIALES AUTONÓMICOS**
1998	15	6.791	80,9
1999	13	5.760	72,5
2000	15	6.110	72,7

- Por otra parte, al considerar la plantilla de la empresa en lugar del número de partícipes, la fórmula utilizada para la valoración de los planes de empresa, grupos de empresa y agrupados, permite financiar con importes diferentes la hora impartida para una misma acción formativa, originando la citada diferencia un mayor esfuerzo inversor en las empresas de menor tamaño (ya que le conceden menos fondos al ser menor su plantilla).

  En el cuadro adjunto se muestra, a título de ejemplo, la financiación por partícipe para dos empresas de diferente plantilla, que desarrollan una actividad formativa similar en cuanto a partícipes y duración:

CONCEPTO	**LÍMITES**		**SUPUESTO**	
Empresa			A	B
Plantilla		**A´**	100	200
Partícipes x acción		**B´**	40	40
Horas partícipes		**C´**	100	100
Horas formación		**A´xB´xC´**	4000	4000
Límite horas en función plantilla	40	**A´x40**	4000	8000
Límite horas en función partícipe	100	**C´x100**	4000	4000
Cte hora partícipe/Coste admisible	1.500		6.000.000	6.000.000
Valoración técnica (VT)		Tanto por uno	1	1
A*Pl			1.795.000	3.590.000
A*(1-VT)Pl/B			0	0
- C*PL^1,25			0	376.060
Importe financiado			1.795.000	3.213.940
Importe no financiado			4.205.000	2.786.060
Financiación hora impartida		Pts x hora	448	803

- Las fórmulas utilizadas para la concesión de ayudas a las diferentes iniciativas

de formación dan un trato preferente a los planes intersectoriales frente a los de empresa y agrupados, al dar una financiación por hora mayor a los primeramente citados, tal y como muestra el cuadro adjunto:

(miles de pesetas)

PLAN	COSTE MEDIO HORA	PARTÍCIPES		FINANCIACIÓN TEÓRICA		AYUDA COSTE HORA PARTÍCIPE		% VAR
		Nº	HORAS	INTERSECT.	RESTO PLANES	INTERSECT.	RESTO PLANES	
1	1.000	30	100	3.000	1.835	1000	612	63,5
2	1.100	30	100	3.300	1.835	1100	612	79,9
3	1.200	30	100	3.600	1.835	1200	612	96,2

Esta diferenciación en la financiación del coste hora partícipe supone que los gestores de planes no intersectoriales deben hacer un mayor esfuerzo inversor con el fin de igualar los fondos aplicables a financiar las mismas acciones formativas, o bien, que el partícipe en el plan reciba una formación teóricamente diferente en el caso de no realizarse el citado esfuerzo inversor.

- Las convocatorias, al no establecer ninguna relación entre las variables a utilizar en el proceso de cuantificación de la ayuda a conceder, permiten que la valoración técnica del plan y el esfuerzo inversor a realizar por el demandante de fondos tenga menor peso específico que la variable plantilla. Este Tribunal ha estimado que esta última variable, en el caso de empresas con los requisitos mínimos de plantilla y coeficiente técnico, tiene un peso específico superior al 85%.

  Este hecho facilita, asimismo, que las grandes empresas, medidas en términos de plantilla, obtengan más financiación como consecuencia de su tamaño, que otras menores y, en general, con más necesidades formativas.

- Este Tribunal considera ineficiente el sistema de cálculo de las variables que intervienen en la actividad de cuantificación de la ayuda utilizado por FORCEM, dado que determinadas variables, cuya obtención conlleva una elevada carga de trabajo de la Dirección de Análisis Gestión y Valoración, tienen poco peso específico en la asignación de la ayuda a conceder al solicitante. Es, sorprendentemente, el caso de la valoración técnica del plan presentado realizada por el personal de la Dirección de Análisis Gestión y Valoración, variable que aporta menos de un 15% de la citada ayuda, mientras que FORCEM destina a su estimación, incluido los procesos de depuración,

más de la mitad de la carga de trabajo de la citada dirección. En el caso contrario está la variable plantilla, con una aportación mayor del 85% y un coste de obtención mínimo para FORCEM.

Como se puede apreciar el peso del componente plantilla es excesivo a juicio de este Tribunal.

Al hecho anteriormente descrito debe añadirse, como ya se ha indicado anteriormente, que FORCEM no contrasta con fuentes externas el dato de plantilla facilitado por el solicitante de ayuda (v.gr.: Tesorería General de la Seguridad Social).

- El proceso de concesión de ayudas tiene en cuenta la capacidad de gestión de los recursos concedidos, considerando para ello la actividad realizada en anteriores convocatorias (salvo para planes intersectoriales, como ya se ha indicado), sin embargo, esta consideración presenta las siguientes deficiencias:

  – No contempla la tendencia de la gestión realizada por el demandante. En consecuencia, puede ocurrir que un demandante que haya demostrado realizar una gestión regresiva sea tratado de igual forma que otro que haya tenido una gestión de signo contrario.

    Asimismo, tampoco considera la gestión histórica de un beneficiario respecto a la actividad formativa realizada en sectores distintos para los que ahora se solicita financiación. En consecuencia, un gestor que haya tenido incidencias en el plan de formación en un sector, puede recibir el 100% de la financiación teórica en cuanto actúe en un sector diferente.

  – La comparación del hecho histórico de cada solicitante de ayudas se considera exclusivamente en términos monetarios, no contemplándose la formación impartida por el partícipe en términos reales (partícipes, horas de formación, etc.).

  – El sistema utilizado para determinar la capacidad de gestión de un solicitante aumenta ficticiamente ésta, dado que no considera la ayuda aprobada, sino el compromiso del beneficiario, concepto éste que, como máximo, puede ser igual que el primero de los citados. En el cuadro adjunto se muestra un ejemplo que justifica este hecho:

(millones de pesetas)

FINANCIACIÓN	MEDIA EJERCICIOS CERRADOS	RATIO	FINANCIACIÓN MÁXIMA ESTIMADA
Certificada	1.000		
Comprometida	1.400		
Aprobada	2.000		
Certificada/Comprometida (1)		71%	
Certificada/Aprobada (2)		50%	
Ayuda teórica a conceder			2.500
Ayuda a conceder según (1)			1.575
Ayuda a conceder según (2)			1.250

– Al considerar planes sin incidencias a aquellos que han obtenido una ratio igual o superior al 80% en la relación realizado/comprometido de ejercicios anteriores, FORCEM presupone que estos planes tienen una capacidad de gestión del 100% del plan propuesto. Sin embargo, tal y como muestra el cuadro adjunto para la convocatoria del ejercicio 1999, existe un volumen de fondos superior a los 2.600 millones de pesetas que no ha sido gestionado:

(millones de pesetas)

PLANES CON EJECUCION SUPERIOR O IGUAL AL 80% DEL COMPROMISO					
TRAMO PORCENTUAL	Nº EXPEDIENTES	IMPORTE APROBADO	IMPORTE REALIZADO	DIFERENCIA	%
80.0-84.9	131	2.633	2.178	455	82.7
85.0-89.9	146	6.475	5.694	781	88.0
90.0-94.9	324	6.363	5.898	465	92.7
95.0-99.9	1.455	31.122	30.193	929	98.4
100.0	1.640	20.601	20.597	4	100.0
TOTAL	**3.696**	**67.195**	**64.560**	**2.634**	**96.1**

Todas estas deficiencias tienen un coste de oportunidad, evaluable en el importe que se podría haber concedido en ayudas para planes de formación en el caso de haberse aplicado la capacidad de gestión real de cada beneficiario en lugar del porcentaje fijado.

▪ El hecho de multiplicar el ratio ayuda realizada/ayuda comprometida por el coeficiente de 1,25, para aquellos beneficiarios que han presentado incidencias en convocatorias anteriores (realización inferior al 80% del compromiso) supone una actualización del poder adquisitivo de los fondos que pueden gestionar estos beneficiarios, lo que conlleva la concesión de una financiación adicional que

este Tribunal no considera razonable, tal y como se demuestra en el cuadro adjunto:

ACTUALIZACIÓN DE LA CAPACIDAD DE GESTIÓN (RATIO = 0,79)				
CONVOCATORIA	**VARIACIÓN IPC (BASE 1996)**	**ACTUALIZACIÓN DEL RATIO POR 1,25**	**ACTUALIZACIÓN DEL RATIO POR I.P.C.**	**DIFERENCIA**
1996	100.00			
1997	101.99			
1998	105.55	98,75	83,38	15,37
1999	110.80	100,71	87,53	13,18
2000 (Estimado)	116.06	104,23	91,69	12,54

2.3.4.- Actuaciones de los órganos decisorios en la concesión de las ayudas.

Esta actividad comprende todas aquellas actuaciones que permiten que el INEM adopte una resolución, ya sea de concesión o denegación de ayuda, con respecto a los planes presentados en la correspondiente convocatoria. Para ello esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.4.1.- Propuesta de resolución del Patronato de la Fundación.

La finalidad de esta fase es adoptar una propuesta de concesión de ayuda respecto a los planes presentados en la convocatoria que han sido seleccionados. Esta fase, que pone fin a la gestión técnica de las solicitudes, se divide en las siguientes etapas:

- Notificación al Patronato de FORCEM, con la finalidad de que éste conozca la financiación asignable a cada plan, adopte una propuesta y la proponga a la Comisión Tripartita. Para ello la Unidad de Control de Gestión de la Dirección de Análisis, Gestión y Valoración incorpora la clave de situación y procede a editar los listados que han de servir al Patronato para la toma de decisión. Una vez firmados por el Director de la referida Dirección, se procede a enviarlos a cada Patrono a través del Vicesecretario del Patronato.

- Propuesta del Patronato de FORCEM. El objeto es que el Patronato proponga a la Comisión Tripartita un acuerdo sobre los expedientes que han sido valorados por los técnicos de FORCEM. Para ello el Director General de FORCEM informa al Patronato sobre los planes presentados. Adoptada la decisión por el Patronato, es incorporada a la base de datos de gestión por el Departamento de

Control de Fondos y Relaciones con el INEM. Las claves incorporadas por la citada unidad no pueden ser modificadas por ningún otro usuario del sistema informático.

2.3.4.2.- Acuerdo de la Comisión Tripartita.

Esta fase tiene por objeto que la Comisión Tripartita analice la propuesta adoptada por el Patronato de FORCEM, con el fin proponer al INEM la resolución que debe darse al expediente. Esta fase se divide en las siguientes etapas:

- Notificación a la Comisión Tripartita.

Tiene por objeto que esta Comisión conozca la resolución adoptada por el Patronato de FORCEM. Esta tarea de información la realiza el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM. Para ello edita los listados que deben ser propuestos a la Comisión Tripartita para su aprobación. Estos listados pueden ser de aprobación, denegación, no admisión a trámite, archivo, etc.

Esta unidad emite listados para el INEM (4), el grupo de trabajo del INEM (1), las organizaciones que componen el Patronato de FORCEM (5), la Dirección General del INEM (1) y el archivo del Departamento (1)

- Control de los expedientes por parte del INEM.

Esta función es realizada por funcionarios de este Organismo respecto a los aspectos formales de los planes de formación. Las conclusiones de la revisión se analizan en grupos de trabajo con técnicos de FORCEM y las Asistencias Técnicas de las Organizaciones.

- Aprobación por la Comisión Tripartita.

Su finalidad es adoptar la oportuna resolución sobre los expedientes propuestos por el Patronato. En caso de disconformidad con la propuesta del Patronato, se devuelven para un nuevo análisis, en cuyo caso el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM, una vez conocida la propuesta, por comunicación de la Dirección General de FORCEM, procede a incorporar en el sistema informático la clave que hace que el expediente se sitúe en la fase o situación que proceda.

Para cada expediente con propuesta de resolución adoptada, el citado Departamento edita la documentación correspondiente a la "Propuesta" que corresponda, las "Condiciones de financiación" (expedientes con concesión de ayuda) y el "Certificado del Secretario de la Comisión Tripartita", que se pasa a su firma. Adicionalmente, edita listados de resoluciones definitivas adoptadas por la Comisión Tripartita, agrupadas por tipo de resolución y la carta de envío de documentación al INEM. La documentación citada se remite al INEM quedando copia de la misma en el archivo del Departamento.

- Aceptación de la ayuda por el solicitante.

Adoptado el acuerdo por la Comisión Tripartita, el Director General de FORCEM procede a notificarlo al interesado con el fin de que éste pueda aceptar la propuesta de ayuda o presentar alegaciones contra el citado acuerdo.

El beneficiario debe contestar a esta notificación, obligatoriamente, en los diez días hábiles siguientes a la recepción de la notificación. En el caso de que no realice ninguna de las acciones citadas, FORCEM entenderá que el solicitante ha decaído en su derecho, procediendo a incorporar la correspondiente clave en el sistema informático.

En el caso de contestación de conformidad, el interesado debe presentar el documento de aceptación en el que indica la entidad y cuenta bancaria en la que se desea se domicilie la subvención concedida. El Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM procede a comprobar los plazos y la existencia de poderes de representación por parte de quien firma la aceptación de la ayuda. En caso negativo (no conformidad con los poderes del firmante) se hace el oportuno requerimiento al beneficiario por el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM, y si no contesta al requerimiento se espera hasta que el INEM adopte la oportuna resolución.

Conformes los datos anteriores, el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM procede a grabar la cuenta corriente notificada por el beneficiario de la subvención en la que desea se le haga el ingreso.

- Tramitación de la alegación.

En el caso de que el solicitante realice alegaciones frente al acuerdo adoptado, se entregan al Departamento de Alegaciones para su análisis. En esta etapa existe un control sobre el plazo de presentación. Las alegaciones presentadas fuera de plazo

no son tramitadas, remitiéndose al Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM que procede a notificarlo a este Organismo para que adopte la oportuna resolución. En caso contrario, se procede a emitir informe respecto a cada una de las alegaciones.

El informe elaborado por el Departamento de Alegaciones se analiza en reuniones semanales en los grupos de trabajo con las Asistencias Técnicas de las Organizaciones.

Las conclusiones de estos grupos de trabajo pueden ser de conformidad con la alegación, disconformidad, discrepancia entre las organizaciones o con la propuesta del Departamento de Alegaciones. En cualquier caso, este Departamento prepara y envía copias de listados conteniendo las conclusiones alcanzadas a los miembros del Patronato (al cual ha vuelto el expediente para que tomen decisión), a la Dirección General de la Fundación, a la Dirección de Análisis Gestión y Valoración para su conocimiento y al Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM.

La decisión adoptada por el Patronato, ya sea de conformidad, disconformidad o mejor estudio, es comunicada por el Vicesecretario del Patronato (en la actualidad por el Director General de FORCEM) al Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM, que procede a modificar la clave correspondiente. A continuación, este Departamento remite a la Comisión Tripartita la decisión adoptada por el Patronato, con el fin de que ésta tome el acuerdo que corresponda.

La decisión adoptada es comunicada al solicitante. En caso de que se rechace la alegación por la Comisión Tripartita, el interesado puede recurrir ante el INEM.

En el caso de estimación de alegaciones, puede producirse, en función del tipo de denegación que se hiciera en su día desde una nueva valoración inicial, hasta una valoración al alza del expediente, caso de anulaciones de acciones, empresas o partícipes. La tramitación seguida en estos casos es similar a la descrita anteriormente.

- Notificación a las Comisiones Paritarias.

La resolución adoptada por la Comisión Tripartita se comunica a la correspondiente Comisión Paritaria Sectorial, a través de la Dirección de Apoyo a Comisiones Paritarias.

La información que se le facilita a cada Comisión Paritaria hace referencia a los planes que le han sido aprobados, la ayuda concedida, los planes denegados y su motivación, la relación de acciones aceptadas en cada plan y las empresas aceptadas por expediente.

2.3.4.3.- Tramitación por el INEM de la financiación a conceder

Esta fase tiene por objeto que el INEM emita la resolución de aprobación o denegación de la ayuda solicitada.

Para ello, el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM genera para cada expediente en el que el beneficiario haya aceptado la subvención propuesta, la siguiente documentación: la resolución de aprobación de la ayuda concedida (que debe firmar el Director General del INEM), la restante documentación soporte necesaria para gestionar la ayuda a pagar (documentos contables y presupuestarios, etc.), así como la carta de envío a la Dirección General del INEM que firma el responsable del citado Departamento.

La correspondiente documentación presupuestaria es elaborada por este mismo Departamento mediante la aplicación GESFICO. Una vez realizado el pago, que es conocido mediante la incorporación por el INEM de los datos que procedan en la referida aplicación, se procede a incorporar este dato al expediente.

Una vez firmada la resolución por el Director General del INEM, es enviada a FORCEM para su notificación al interesado.

2.3.4.4.- Conclusiones referentes a la actividad de "Actuaciones de los órganos decisorios en la concesión de ayuda".

2.3.4.4.1.- Referentes al procedimiento administrativo

- Una copia de las resoluciones adoptadas por el Patronato de FORCEM es archivada en el Departamento del Control de Fondos y Relaciones con el INEM. Esta copia podría evitarse dado que el dato histórico está incluido en el sistema informático. La información con respecto a un expediente o una decisión del

citado Patronato podría obtenerse del citado sistema en caso necesario. Lo mismo debe indicarse respecto a:

- La documentación a anexar a las actas de la Comisión Tripartita referente a los acuerdos adoptados por ésta.

- Los listados de situación de alegaciones que son editados para el archivo del Departamento de Alegaciones y el de Control de Fondos y Relaciones con el INEM, por la Dirección General y por la Dirección de Análisis Gestión y Valoración.

- La totalidad de la documentación remitida al INEM como soporte del expediente, para que este Organismo tramite su pago, pues esta información ya figura en el sistema informático o en la documentación custodiada en FORCEM. En este sentido, debe indicarse que la documentación formal de solicitud, la propuesta de financiación de la Comisión Tripartita, la aceptación del beneficiario y el documento de Resolución del Director General del INEM se triplican.

  Este Tribunal considera que parte de la documentación que soporta la resolución de la D.G. del INEM es innecesaria y genera un incremento de costes a la par que distrae esfuerzos de las unidades encargadas de su elaboración. Es el caso de documentos tales como la "Propuesta de financiación para el beneficiario", la cual es conocida en el momento del acuerdo adoptado por la Comisión Tripartita, o la "Relación de empresas" y "Cuadro de trabajadores" (cuando procede), o el documento "Acciones comprometidas" o el de "Condiciones de aprobación" que podrían ser verificados por funcionarios del INEM mediante el examen del propio expediente en FORCEM.

  Asimismo, otros documentos, tales como la "Copia de datos del solicitante", podrían remitirse en soporte informático.

- En general, no se han cumplido los plazos marcados por las diferentes convocatorias referentes a la adopción del acuerdo de concesión de financiación por la Comisión Tripartita y la correspondiente resolución del expediente. Adicionalmente, el volumen de incumplimientos se está incrementando, tal y como muestra la evolución de planes resueltos-pendientes para las convocatorias 1998 y 2000.

CONCEPTO	CONVOCATORIAS			
	1998		2000	
	Nº	%	Nº	%
Expedientes pendientes de adopción de acuerdo por Comisión Tripartita en el plazo límite marcado por Convocatoria	337	6,3	1.427	24,9
Expedientes pendientes de resolución en el plazo límite marcado por Convocatoria	64	1,2	76	1,3
Expedientes totales tramitados	5.349		5.721	

2.3.4.4.2.- Referentes a la duración del proceso

El hecho de que el INEM no forme parte del Patronato de la Fundación obliga a que órganos diferentes, Patronato y Comisión Tripartita, compuestos mayoritariamente por representantes de las mismas organizaciones sindicales y patronales, realicen las propuestas (resolución y acuerdo sobre las actividades formativas) de forma diferenciada. Esta situación alarga la duración del proceso de tramitación del expediente en casi un mes (convocatoria correspondiente al ejercicio 2000). La consecuencia de este hecho es la reducción del tiempo disponible por el beneficiario de la ayuda para la ejecución del plan para el que se le concede. Si bien esta situación parece haberse solucionado con la entrada en vigor del III Acuerdo Tripartito de Formación Continua y la Constitución de la Fundación Tripartita para la Formación y el Empleo, en cuyo Patronato está presente la Administración.

2.3.5.- Compromiso del beneficiario.

Dado que la ayuda concedida no suele alcanzar el 100% de la solicitada, se permite al beneficiario de ésta que reconfigure (ajuste) el plan aprobado para adaptarlo a la financiación concedida, siendo éste el objeto de esta actividad, que se estructura en las siguientes fases:

2.3.5.1.- Actuaciones previas.

El objeto de esta fase es facilitar a los beneficiarios de las ayudas los modelos de documentación soporte que deben utilizar en la fase de compromiso. Asimismo, se

les entregan los soportes que deben utilizar en la justificación de la aplicación de la ayuda concedida y se les informa de la forma en que deben justificar la citada ayuda.

La documentación justificativa es enviada a todos aquellos planes que tienen resolución aprobatoria de la Dirección General del INEM.

El envío de la citada documentación es responsabilidad de la Dirección de Certificación y Justificación, que ordena su depósito en el Departamento de Registros de Expedientes y Archivo para que sea anexada a la resolución de la Dirección General del INEM cuando se notifique al beneficiario.

2.3.5.2.- Verificaciones de los aspectos formales.

Estas verificaciones se realizan una vez recibido el documento de compromiso (DS-9) de los beneficiarios. Para ello se verifica que este documento ha sido remitido en los plazos establecidos por la convocatoria (20 días hábiles contados a partir de la resolución aprobatoria de la D. G. del INEM). En el caso de que se reciba fuera de plazo, o no exista compromiso, se considera comprometido el plan aprobado inicialmente.

Asimismo, se verifica que existe firma del documento y que ésta es la de la persona acreditada como representante legal ante FORCEM. En caso contrario, se requiere al beneficiario para que subsane el defecto en un plazo de 10 días hábiles, de no hacerlo así, se considera comprometido el plan aprobado inicialmente.

2.3.5.3.- Controles de cumplimiento.

Superados los aspectos formales, FORCEM procede a contrastar los datos recogidos en el compromiso remitido por el beneficiario, referentes al número de acciones (cursos y grupos), su contenido, el tipo de modalidad formativa (presencial, a distancia o mixta), el número de horas de asistencia, el número de alumnos, etc., comparándolos con los de la solicitud aprobada, con el fin de verificar que los datos del compromiso no modifican los datos de la solicitud ajustados en los límites que establece la convocatoria.

Como consecuencia de estos controles puede anularse alguna de las acciones comprometidas, (casos de acciones con duración inferior a la aprobada, de inclusión de acciones no consideradas en la aprobación, de cambio en su modalidad); o bien puede ajustarse el número de partícipes y horas de duración. Asimismo, en el caso de que el compromiso modifique el plan aprobado, se verifica que existe notificación de este hecho a la RLT.

Estas modificaciones introducidas por FORCEM, dan lugar a un nuevo cálculo del coste comprometido que es comparado con el inicialmente aprobado, a fin de verificar que se mantiene el coste hora por alumnos aprobado en cada acción formativa que el beneficiario se compromete a realizar. Este proceso de cálculo es automático.

Las situaciones que pueden producirse como consecuencia del cálculo anterior se recogen en el cuadro adjunto:

SITUACIÓN	EFECTO
El compromiso de realización del plan es superior o igual al 100% de la ayuda concedida.	Se mantiene la financiación concedida
El compromiso de realización del plan es inferior al 100% de la ayuda concedida.	Revisión de la financiación concedida
El documento de compromiso no se recibe	Se mantiene la financiación concedida.
El documento de compromiso no tiene firma o se recibe fuera de plazo.	Se mantiene la financiación concedida.

La situación que corresponda es incorporada al sistema informático por el técnico que tiene asignado el expediente.

2.3.5.4.- Notificación al beneficiario.

El compromiso aprobado por FORCEM es notificado al beneficiario con el fin de que éste realice las oportunas alegaciones. Asimismo, se le indica en la notificación la financiación comprometida por acción formativa resultante de los ajustes efectuados por FORCEM en la fase de compromiso. Esta cantidad actúa como límite máximo de la ayuda a liquidar al beneficiario del expediente que corresponda.

En el caso de que existan alegaciones al ajuste practicado por FORCEM, éstas deberán realizarse en un plazo de 10 días hábiles contados desde la recepción de la

notificación. Como consecuencia de las alegaciones presentadas puede repetirse el proceso descrito anteriormente.

2.3.5.5.- Modificaciones del compromiso.

En el caso de que el beneficiario desee corregir un error formal o bien cambiar su documento de compromiso remitido a FORCEM en plazo, deberá hacerlo antes de 10 días hábiles contados a partir de la recepción por FORCEM del compromiso remitido.

El cierre de la actividad de compromiso permite a los administrativos de la Dirección de Certificación y Justificación generar el disquete de seguimiento de cada expediente que se envía a todos los beneficiarios. Este disquete contiene las acciones aprobadas en compromiso y permite generar los documentos de seguimiento DS-15.

2.3.5.6.- Conclusiones referentes a la actividad de "Compromiso del beneficiario".

2.3.5.6.1.- Referentes a la convocatoria.

- Las diferentes convocatorias para la formación continua permiten que el beneficiario, una vez aceptada la subvención, pueda reconfigurar el plan formativo, adaptándolo a la financiación obtenida, con las siguientes limitaciones (se citan las correspondientes a la convocatoria 2000):

  - Incremento de los participantes en una o varias acciones hasta un máximo del 15% de las aprobadas en cada acción.

  - Imposibilidad de incluir acciones formativas no aprobadas o de reducir la duración de las aprobadas.

  - Posibilidad de eliminar acciones o el número de sus partícipes.

  Estos criterios han permitido que con ajustes en acciones aprobadas superiores al 34% y en horas y participantes aprobados superiores al 42%, tan solo se produzcan ajustes en financiación del 2%.

Partiendo de lo anteriormente indicado y considerando la evolución en el comportamiento de los beneficiarios, este Tribunal entiende que, como consecuencia del proceso de reconfiguración, se pueden estar originando las siguientes situaciones:

- Que el beneficiario "prepare" un plan al objeto de obtener una determinada financiación.

- Que se financien planes que una vez reconfigurados no hubieran obtenido financiación de FORCEM al no alcanzar las valoraciones mínimas establecidas por el Patronato para la correspondiente convocatoria, lo que desvirtúa el procedimiento de concurrencia competitiva.

- Que FORCEM incurra en un coste de oportunidad por la diferencia entre el porcentaje de financiación aplicable (en la fase de aprobación) y la realmente aplicada (reconfiguración), diferencia que podría haberse destinado a financiar otros planes, situación que este Tribunal considera radicalmente contraria al espíritu que inspira la normativa reguladora de las subvenciones para Formación Continua. Esta situación ya fue puesta de manifiesto por este Tribunal en el "Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua".

- Que FORCEM incurra en costes de control al objeto de comprobar que la modificación propuesta por el beneficiario se ajusta a los requisitos de la convocatoria.

A este respecto, no debe olvidarse que el compromiso puede ser incumplido por el beneficiario sin limitación alguna sin que ello le reporte ninguna penalidad. Así, cuando justifique la ayuda el beneficiario puede presentar una justificación sensiblemente inferior respecto del compromiso formulado sin que se le sancione por ello. Esta situación hace ocioso este trámite procedimental.

2.3.5.6.2.- Referentes a los controles existentes.

Durante el proceso de verificación se han detectado incumplimientos de los plazos marcados por las convocatorias referentes al tiempo máximo para la reconfiguración del plan que, sin embargo, no han implicado ningún tipo de actuación de FORCEM al respecto.

2.3.6.- Control concomitante de la actividad realizada por el beneficiario.

El objeto principal de esta actividad es verificar que las acciones formativas aprobadas y comprometidas se están ejecutando de acuerdo con lo previsto en el Anexo 1 del documento de solicitud de ayuda para el plan aprobado.

Esta verificación se hace mediante muestreo de planes y selección de una de las acciones que lo componen, principalmente de carácter no transversal. Se estructura en las siguientes fases:

2.3.6.1.- Selección de la muestra de planes a controlar.

El objeto de esta fase es determinar los planes que entrarán dentro del proceso de comprobación. Con tal finalidad se realiza una muestra aleatoria compuesta de 625 elementos elegidos sobre la totalidad de planes de formación aprobados. De esta muestra tan sólo 250 son visitados (en la convocatoria de 2000 el número de planes inspeccionados se elevó a 400).

Este número de planes a verificar se incrementa con aquellos otros, en que por la existencia de riesgos, así se haya solicitado por las diferentes unidades de FORCEM, sus patronos, etc.

2.3.6.2.- Planificación de la visita.

La finalidad de esta fase es preparar las visitas a realizar a los beneficiarios. Se estructura en las siguientes etapas:

- Envío de cuestionarios a los beneficiarios.

Esta etapa tiene por objeto conocer la evolución de la actividad formativa realizada y determinar los controles que se realizarán durante el mes en curso, con la finalidad de programar las visitas a realizar. Este cuestionario se envía al 100% de los beneficiarios y debe ser devuelto en el plazo de 10 días hábiles contados desde su recepción. Su envío se realiza el mes anterior al de realización de la visita.

- Tratamiento de la información correspondiente al total de cuestionarios recibidos.

Una vez recibidos los cuestionarios, se procede a la grabación de los datos referentes al grado de realización trimestral. En el caso de los planes seleccionados para la visita "in situ", se graba la totalidad de los datos del cuestionario. Los cuestionarios remitidos a beneficiarios no seleccionados para la muestra se archivan una vez grabados sus datos. La grabación se realiza sobre una base de datos no integrada con la aplicación utilizada por los técnicos de la Dirección de Certificación y Justificación.

2.3.6.3.- Realización de la visita.

El objeto de esta fase es la verificación de que la programación formativa realmente impartida coincide con la comprometida por el beneficiario de la ayuda. Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Concertación de la visita.

Esta etapa se realiza mediante el envío de un fax al beneficiario en el que se piden datos referentes a la acción formativa seleccionada para control. La contestación a este fax debe producirse en un plazo no superior a 24 horas. El tiempo que transcurre entre la contestación al fax y la realización de la visita varía entre tres y cinco días.

- Preparación de la visita.

Esta etapa se lleva a cabo a partir de los datos recogidos en el Anexo 1 del documento de solicitud de ayuda para el plan de formación aprobado, así como en la memoria del citado documento.

- Ejecución de la visita.

Tiene por objeto obtener datos respecto a la calidad, grado de aprovechamiento y logro de objetivos del curso, con el fin de verificar que la acción inspeccionada está desarrollándose de acuerdo con lo indicado en la solicitud de subvención.

Para ello, el técnico se entrevista con el responsable que imparte la acción formativa y confronta con los alumnos que la acción formativa impartida coincide con la prevista en la solicitud del plan de formación aprobado. Concluida la entrevista, el técnico elabora una certificación de haber realizado la visita y el informe correspondiente.

2.3.6.4.- Seguimiento posterior.

En la liquidación de la ayuda presentada por el beneficiario, FORCEM toma en consideración los datos contrastados durante la realización de la visita. La Fundación también tiene en cuenta en la liquidación la no cumplimentación del cuestionario o la existencia de contradicciones entre la contestación y los documentos de liquidación.

2.3.6.5.- Conclusiones referentes a la actividad de "Control concomitante de la actividad realizada por el beneficiario".

2.3.6.5.1.- Referentes a los criterios aplicados.

- La falta de respuesta al "Cuestionario de seguimiento" que FORCEM envía a los beneficiarios para que informen de la evolución de las acciones realizadas durante un determinado periodo, podría suponer un incumplimiento del punto 9.d de la convocatoria (v.gr.: convocatoria 2000), que podría conllevar la pérdida de la ayuda recibida.

  En este aspecto, FORCEM no hace ninguna llamada de atención sobre las consecuencias de la falta de contestación al citado cuestionario en la carta que remite al beneficiario de la subvención. Asimismo, FORCEM tampoco ha reclamado la ayuda percibida a quien incumple la obligación de contestar.

  Esta falta de sanción origina un efecto nocivo sobre el necesario rigor que debe presidir el procedimiento de gestión de las ayudas.

- La exclusión de las visitas de seguimiento de las acciones de carácter horizontal deja fuera de seguimiento más del 70% de las realizadas por los beneficiarios de ayudas. Dentro de este conjunto de acciones se encuentran las correspondientes

a planes intersectoriales y agrupados, cuyos promotores y beneficiarios son, en muchos casos, entidades vinculadas con las organizaciones que tienen representantes en el Patronato de FORCEM o incluso estas propias organizaciones.

- El procedimiento de seguimiento de acciones se limita a las acciones de carácter presencial, dejando fuera de control las acciones a distancia y las semipresenciales.

2.3.6.5.2.- Referentes a los recursos utilizados.

FORCEM cuenta con pocos recursos humanos para la realización de la actividad de seguimiento de las acciones formativas, lo que impide ampliar el número de visitas de inspección a realizar.

2.3.6.5.3.- Referentes a la documentación gestionada.

El documento de plantilla utilizado para conocer el grado de ejecución histórica de las acciones y la previsión de acciones a realizar por el beneficiario en el periodo de fijado en la convocatoria incluye datos que pueden obtenerse por FORCEM de otra fuente, o bien que no son útiles para la realización de la actividad de seguimiento documentación (modalidad, nº de grupo, nº de horas, etc.). En sentido contrario, datos tales como la dirección donde se impartirá la acción formativa, el teléfono de contacto, el responsable del curso o la dirección donde se impartirá no son contemplados, lo que impide la realización de visitas "sorpresa" que permitan un mejor conocimiento de la actuación del beneficiario de las ayudas.

2.3.6.5.4.- Referentes al procedimiento administrativo.

- La grabación de la información contenida en el "Cuestionario de seguimiento" en una aplicación no integrada con la base de datos en la que se gestionan los expedientes obliga a la realización de cruces manuales de la información recogida en ambos soportes, con la consiguiente reducción de la efectividad del proceso y el incremento de los costes de la actividad.

- Asimismo, en el caso de falta de cumplimentación del referido cuestionario, el proceso de control aplicado obliga a contrastar los DS-15 remitidos por el beneficiario para verificar la existencia o no de acciones a la fecha a la que hace referencia el cuestionario. Dada la necesidad de hacerlo de forma manual, este control implica un incremento de costes sin que FORCEM tenga la seguridad que proporcionaría el cruce informatizado.

2.3.6.5.5.- Referentes a controles existentes.

- La notificación de la visita a realizar al beneficiario puede implicar su "preparación" por éste, generando una acción formativa donde antes no existía nada o bien modificando el entorno en el que ésta se desarrollaba, lo que no parece razonable.

En los casos en que el beneficiario no ha contestado el cuestionario de control (lo que puede suponer que se trata de beneficiarios con más riesgo), el control se limita a una muestra del 5% de los incumplimientos, y dentro de éstos, a una única acción formativa.

2.3.7.- Justificación de la aplicación de la ayuda recibida por el beneficiario.

Esta actividad tiene por objeto verificar la corrección de la liquidación propuesta por el beneficiario, o en su defecto, hacer una propuesta alternativa. Esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.7.1.- Actuaciones previas.

Su objeto es preparar las actuaciones de verificación a realizar por los técnicos de la Dirección de Certificación y Justificación respecto a la justificación de la aplicación de la ayuda aportada por el beneficiario de ésta. Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Actualización de los criterios de control.

Esta etapa es consecuencia de las modificaciones existentes entre convocatorias. Estas modificaciones producen cambios en los Manuales de cumplimentación, documentos justificativos, etc., que conllevan modificaciones en los procesos informáticos y de control interno existentes.

Las citadas modificaciones se analizan en grupos de trabajo con los Asistencias Técnicas de las organizaciones, siendo aprobadas por el Patronato y remitidas al INEM. Las modificaciones en los documentos de justificación a presentar por el beneficiario son publicadas en el BOE.

- Organización de la carga de trabajo.

Se realiza al objeto de agilizar y optimizar el proceso de verificación de la documentación justificativa aportada por el beneficiario.

Para ello existe un proceso de distribución de expedientes entre los técnicos de la Dirección de Certificación y Justificación, que sigue los criterios de realización de un esfuerzo similar por los técnicos encargados de la revisión, de asignación de los planes de mayor complejidad entre los técnicos de mayor experiencia y de asignación a un mismo técnico de los planes de un mismo beneficiario o rama de actividad.

2.3.7.2.- Verificación de la documentación justificativa.

Esta fase tiene por objeto comprobar que las liquidaciones aportadas por los beneficiarios de ayudas respecto a las acciones realizadas, se ajustan tanto en grupos, número y tipo de partícipes, horas y costes, a las condiciones aprobadas, ya sean en el momento de la solicitud de subvención, o con posterioridad, en el momento del compromiso.

Esta verificación sigue un proceso paralelo al de la determinación de la ayuda a conceder al beneficiario. Así, por una parte, FORCEM comprueba los alumnos certificados por el beneficiario que, según los parámetros establecidos pueden considerarse como válidamente justificados. Por otra parte, FORCEM verifica la validez de los costes aportados por el beneficiario.

Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Recepción y tratamiento de la documentación referente a adhesiones a planes de formación agrupados.

Esta etapa se inicia, generalmente, una vez realizada la tramitación del compromiso del plan aprobado. Su tratamiento es necesario para que puedan verificarse las empresas a las que deben pertenecer los participantes en las acciones del plan agrupado para que puedan ser validados por FORCEM (anexo DS-15).

Esta documentación (anexos DS-15) sólo está prevista, para planes agrupados, si se trata de compromisos de empresas con un tamaño de plantilla menor o igual a 45 trabajadores o de trabajadores afiliados a los Regímenes Especiales de Autónomos o Agrarios o a los que se refiere el artículo 2.1 b) del Estatuto de los Trabajadores.

La entrega de este documento puede realizarse hasta el último día de la fecha de cierre de certificación del plan.

Los controles aplicados por FORCEM en esta etapa, tienen por finalidad detectar situaciones tales como incumplimientos de requisitos establecidos por la convocatoria, tratamiento de los centros de trabajo como si fueran empresas, anexos duplicados o remitidos con anterioridad, etc.

Este proceso de control se realiza de forma automática, caso de existencia de datos necesarios para la tramitación del documento, o manual. Cada causa de anulación tiene asignada una clave. Las anulaciones automáticas son supervisadas por el técnico que tiene asignado el expediente.

Una vez marcadas las causas de anulación, el técnico ejecuta una operación que sitúa al anexo en alguna de las situaciones “B” (Anexo rechazado) o “A” (Anexo aceptado). Asimismo, el técnico puede modificar en pantalla los datos mal grabados.

La realidad de la adhesión al plan realizada por la empresa o persona física que corresponda no se contrasta en ningún caso.

Con el fin de evitar posteriores cargas de trabajo y de que el beneficiario pueda efectuar las alegaciones pertinentes, la Dirección de Certificación y Justificación le informa de los compromisos admitidos o denegados a efectos de participación.

- Recepción y tratamiento de los documentos DS -15 y DS – 20.

Su objeto es verificar la realización de las acciones formativas aprobadas o comprometidas, sus características y las de sus partícipes. Se utilizan para ello los documentos DS-20 (certificado de terminación de las acciones formativas) y DS-15 (certificado de los partícipes de cada acción formativa).

Los DS-20 son registrados a su recepción en la Unidad de Registro y enviados a la Dirección de Certificación y Justificación donde, una vez registrados nuevamente, son enviados a grabación. El envío de esta documentación debe realizarse dentro del plazo marcado por la convocatoria. Los DS-20 recibidos fuera de plazo son identificados por el sistema informático.

La documentación a remitir por el solicitante debe serlo, obligatoriamente, en soporte papel, dado que debe firmar el representante legal acreditado ante FORCEM, pudiendo remitir, adicionalmente, el correspondiente soporte informático que permita editar el documento. Según se trate de un tipo de soporte o de ambos, se procederá a su remisión a la unidad de grabación, caso de soporte papel, o su carga en la base de datos para su posterior tratamiento informático. Esta actuación es realizada por el equipo administrativo de la Dirección de Certificación y Justificación previo control del código de impresión. La información grabada o cargada en la base de datos es revisada por el técnico al que se asignó el expediente.

Una vez grabada la información recibida, se procede a su depuración. Este proceso de depuración, que afecta a la propia acción formativa y a sus partícipes, se realiza comparando los datos contenidos en los documentos DS-9, DS-15 y DS-20, e intenta confirmar que la acción existe, que no hay grupos duplicados, que el total de partícipes coincide con los recogidos en el DS-20, que la actividad formativa se ha realizado dentro de los plazos establecidos por la convocatoria y tiene la duración comprometida, así como que se cumplen las normas establecidas en la convocatoria respecto al número mínimo de horas de la acción formativa y de control de abandonos y asistencia de los partícipes a ésta. Asimismo, se realizan controles respecto a los partícipes en las acciones que constan de varios módulos.

Adicionalmente, el sistema informático verifica automáticamente la vinculación de los partícipes a las empresas adheridas a un plan agrupado, contrastando para ello los documentos DS-15 y los Anexos 2 A y 2 C previa verificación de que los citados Anexos no hayan sido anulados.

En el caso de detectarse irregularidades, duplicidades, acciones no comprometidas, acciones realizadas fuera de plazo, o bien partícipes (empresas o personas físicas) sin adhesiones previas, etc., el sistema procede a anular todos los partícipes existentes en dichas acciones formativas.

El proceso descrito exige la validación previa de que:

- Existe DS-20 y está grabado.
- Se han recibido en plazo todos los DS-15 y están grabados y validados, en los casos que proceda.
- No existen Anexos 2 A ni 2 C pendientes de tratar.
- Todos los participantes en acciones formativas han sido validados.

Terminado el proceso anterior, los resultados obtenidos se incorporan a la base de datos de gestión, quedando bloqueados, pudiendo iniciarse a partir de este momento la liquidación del expediente.

- Verificación de los costes justificados por el beneficiario.

Esta etapa tiene por objeto verificar la justificación presentada por el beneficiario. Para ello la documentación soporte debe presentarse en el plazo máximo de un mes contado desde el cierre del período de ejecución de la convocatoria. La presentación del documento C.1 (Resumen de justificación de costes), permite al beneficiario presentar la documentación adicional hasta el momento del cierre del plazo de alegaciones. En el caso de la no presentación de este documento, la documentación que se acepta es, exclusivamente, la presentada en plazo.

Los controles que realiza FORCEM sobre la documentación presentada (modelos normalizados, facturas y certificaciones), afectan a la calidad del dato grabado, los costes financiables imputados al plan de formación y la capacidad de firma del representante legal, reclamándose nuevos poderes en el caso de que el representante legal sea una persona diferente de la que realizó la solicitud.

El alcance de este último control consiste en la verificación de todos y cada uno de los requisitos exigidos en la cumplimentación de la documentación normalizada correspondiente a la justificación de gastos presentada. Esta verificación comprende aspectos formales (cumplimiento de normativa aplicable y adecuación aritmética) y

conceptuales, referidos a la existencia o no de coherencia de las facturas presentadas respecto a las acciones formativas realizadas y sus características.

En el proceso de verificación se utilizan, para determinadas imputaciones de gastos, hojas de cálculo preparadas al efecto. Estas hojas no están integradas en la base de datos.

La verificación de la inexistencia de duplicidades en la imputación de un mismo documento justificativo (facturas, etc.) es realizada de forma manual por el técnico al que se ha asignado la revisión del expediente, dado que FORCEM no realiza la grabación de los documentos justificativos aportados por el beneficiario.

En el caso de que se haya realizado la visita de seguimiento de acciones, el técnico encargado de la liquidación del plan de formación realiza ésta conjuntamente con el técnico que ha realizado la visita.

Los porcentajes fijados en la convocatoria respecto al personal de apoyo, gastos de gestión y ejecución, gastos de publicidad y otros costes son controlados automáticamente por el sistema informático, no permitiendo excesos sobre el límite porcentual establecido por la convocatoria.

El proceso de validación de documentos justificativos se realiza hasta que los costes totales financiables validados por FORCEM superen la subvención recibida.

Al finalizar el proceso de validación, se elabora un cuadro resumen en el que se presenta copia del documento C.1 aportado por el beneficiario, y con el mismo detalle y estructura, un cuadro elaborado automáticamente por FORCEM, a partir de los costes validados. Adicionalmente, y para estos últimos, el sistema genera un listado de costes validados, y otro con detalle de los costes que han presentado incidencias en la validación.

Asimismo, FORCEM no realiza una adecuada verificación de los siguientes extremos:

- Del esfuerzo inversor (costes no financiables del plan de formación), para lo que debería verificar sus documentos soporte.

- De la existencia de otras ayudas, pues simplemente se basa en la declaración que sobre este tema realiza el propio beneficiario (documento DM-2).

Durante el proceso de verificación de la documentación recibida, el técnico que tiene asignado el expediente puede realizar requerimientos de información mediante fax o telefónicamente. La documentación requerida que se remita fuera de plazo y que no afecte a un proceso de subsanación se archiva sin revisar.

2.3.7.3.- Cálculo por FORCEM de la liquidación final de la ayuda recibida

Esta fase comprende el conjunto de actuaciones realizadas por FORCEM, que tienen por objeto determinar la correspondiente "propuesta de liquidación". Los cálculos realizados en esta fase se elaboran a partir de la documentación verificada y validada que haya sido presentada en tiempo por el beneficiario.

Para realizar esta fase, el sistema informático compara:

- la ayuda concedida,
- la financiación comprometida por el beneficiario,
- la cantidad certificada (cantidad resultante de multiplicar el nº de alumnos que han finalizado válidamente las acciones formativas por el nº de horas de impartición y por el coste hora alumno establecido en el compromiso),
- la cobertura de colectivos (verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en la concesión respecto a la formación de alumnos pertenecientes al régimen general de la Seguridad social y a otros regímenes: RETA, REASS, etc.)
- los costes validados (costes justificados por el beneficiario y aceptados por FORCEM).

El sistema elige la menor de las cantidades citadas, que es la "cantidad certificada y validada".

Con posterioridad, la Dirección de Certificación y Justificación verifica el grado de cumplimiento de otras condiciones en las que se soportó la concesión de ayuda (formación de mujeres, mayores de 45 años, etc.). En el caso de diferencias significativas en los citados conceptos, se procede a corregir la "cantidad certificada y validada", obteniéndose el importe denominado "ejecución certificada conforme a las condiciones de concesión". Este importe es la propuesta de liquidación que

realiza FORCEM en el caso de que se presenten los documentos DS-20, C.1 y DM-2 y se haya iniciado el plan antes del 31 de diciembre.

En el caso de que el beneficiario no hubiera cumplimentado alguno de los documentos DS-20, C.1 o DM-2, o se hubieran recibido fuera de plazo, la propuesta de liquidación será, según establece la convocatoria, igual a cero.

Con la información existente, la Dirección de Certificación y Justificación elabora un documento resumen denominado "Ficha de gestión de propuesta de liquidación", en el que indica el importe certificado por el beneficiario, las incidencias producidas en partícipes y acciones que han dado lugar a ese ajuste y las incidencias producidas en los costes justificados, indicando, finalmente, el coste total ajustado.

La documentación en la que se recogen los cálculos realizados y el detalle que justifica las minoraciones realizadas en su justificación es enviada al beneficiario, con el fin de que pueda hacer las alegaciones que considere oportunos.

2.3.7.4.- Alegaciones del beneficiario a la liquidación final calculada por FORCEM

El objeto de esta fase es analizar y resolver las alegaciones presentadas por el beneficiario como consecuencia de la liquidación final que le ha sido comunicada.

La alegación presentada por el interesado se recibe en la Dirección de Justificación y Certificación, donde previamente a su análisis, se verifica que el firmante es el representante legal y que ha sido recibida dentro del plazo establecido en la convocatoria. En el caso de recibirse fuera de plazo, se procede a cerrar el expediente. En el caso de que el firmante no sea el representante legal, se le requiere para que proceda a subsanar el defecto.

En la fase de alegaciones no se admiten nuevas pruebas, sino tan solo subsanación de los datos presentados anteriormente. Se exceptúa de esta restricción aquella documentación que haya sido requerida por FORCEM.

La Dirección de Certificación y Justificación solicita informes jurídicos al Departamento de Alegaciones de la Asesoría Jurídica en los casos en que lo considera conveniente.

2.3.7.5.- Liquidación definitiva del expediente.

Tiene por objeto volver a liquidar el expediente como consecuencia de la aceptación, en su caso, de las alegaciones realizadas por el beneficiario. Para ello se repiten las actuaciones descritas anteriormente.

Terminadas las actuaciones citadas, la Dirección de Certificación y Justificación vuelve a notificar al beneficiario el resultado de su alegación mediante el documento "Comunicación de liquidación final de planes formativos". Este documento de notificación es firmado por el Director de la Dirección de Certificación y Justificación.

En este momento, el expediente liquidado pasa a la situación de "cierre ante el INEM", comunicándosele este hecho, mediante nota interna de la citada Dirección, al Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM, a fin de que proceda a editar y remitir al INEM la documentación precisa para la Resolución final de liquidación de ayudas que debe firmar el Director General del INEM.

2.3.7.6.- Conclusiones referentes a la actividad de "Justificación de la aplicación de la ayuda recibida por el beneficiario".

2.3.7.6.1.- Referentes a la convocatoria

- Las convocatorias correspondientes al periodo analizado no delimitan, para los costes de profesorado, las horas de preparación de las acciones formativas que pueden imputarse. Este hecho impide un adecuado control de FORCEM.

- Las diversas convocatorias de ayuda establecen, asimismo, la admisibilidad de desviaciones por acción de hasta un 5% en planes de empresa y un 15% en planes agrupados e intersectoriales, respecto al número de participantes que las hubieran iniciado.

  Este criterio de actuación conlleva dar un trato distinto a los planes agrupados e intersectoriales frente a los de empresa, que no está suficientemente justificado.

- Las diversas convocatorias exigen del beneficiario la certificación de las acciones realizadas. Este certificado parece innecesario dado que se certifican

individualmente cada uno de los grupos que componen las acciones realizadas en los diferentes planes. Su cumplimentación origina adicionalmente:

- Problemas de organización como consecuencia de los controles a realizar (verificación del dato grabado, tratamiento informático del dato, control de tiempos de remisión, etc.)

- Asimismo, genera a FORCEM mayores costes como consecuencia del proceso de grabación.

- Por su parte, el beneficiario soporta un mayor esfuerzo administrativo al tener que agregar todos los documentos DS-15 y cumplimentar, además, este documento (DS-20).

- La convocatoria del ejercicio 2000 (artículo 16) establece, por primera vez, la necesidad de que el beneficiario mantenga una ficha de control por partícipe, en la que se identifique éste y su asistencia a las acciones formativas. Este Tribunal entiende que la citada norma permite su cumplimiento de dos formas diferenciadas, una, mediante una ficha cumplimentada diariamente por un tercero distinto del alumno, otra, mediante un parte de firmas cumplimentado por cada alumno. Con ninguna de ambas modalidades se elimina totalmente el riesgo que se pretende controlar, si bien la segunda es, en opinión de este Tribunal, más eficaz que la primera.

- Las convocatorias no establecen el porcentaje de asistencias que tienen que tener los alumnos para considerar que éstos han realizado el curso. Esta norma puede implementarse en la actualidad sin dificultad, ya que las convocatorias exigen el control de los alumnos asistentes mediante partes de asistencia, tal y como se indica en el punto anterior.

  Sin perjuicio de lo citado, esta actuación añadiría seguridad jurídica a los beneficiarios, al terminar con la laguna existente (falta de definición de lo que debe entenderse por alumno finalizado), siendo así que éste es un dato determinante en la liquidación final de la subvención.

2.3.7.6.2.- Referentes a los criterios aplicados.

- El sistema de liquidación de ayudas concedidas a planes de formación, aplicado por FORCEM, considera como importe justificado de un plan el menor de los siguientes: la ayuda concedida por el INEM, la comprometida por el beneficiario, el importe certificado del plan, importe de la certificación por colectivos, el importe de la certificación ajustada a las condiciones de aprobación o los costes validados. Sin embargo, pueden darse casos en los que el importe justificado sea igual a la suma total de los costes validados, y no obstante el coste de alguna de las acciones realizadas sea superior a su coste certificado, produciéndose, en consecuencia, una deficiencia en el sistema de liquidación que no tendría en cuenta el menor importe de los obtenidos. En el cuadro adjunto se muestra un ejemplo que ilustra este hecho:

ACCIÓN	PARTÍCIPES	HORAS	COSTE/ HORA	COSTE ACCIONES	IMPORTE CERTIFICADO	FACTURACIÓN VALIDADA	DIFERENCIA	CERTIFICADO ÓPTIMO
1	100	100	1.800	18.000	18.000	18.000	0	18.000
2	100	100	1.500	15.000	15.000	15.500	(500)	15.000
3	100	100	1.000	10.000	10.000	10.000	0	10.000
4	100	100	1.100	11.000	11.000	10.000	1.000	10.000
TOTAL	400	100	1.350	54.000	54.000	53.500	500	53.000

- La aplicación de los coeficientes de holgura en el cálculo de la participación de colectivos menos favorecidos implica la existencia de un agravio comparativo respecto a aquellos beneficiarios que han cumplido las condiciones comprometidas.

2.3.7.6.3.- Referentes a la documentación gestionada.

- El documento DS-15, utilizado por FORCEM para estimar el coste de la actividad realizada, contempla las horas teóricas de asistencia de los alumnos partícipes en el grupo que corresponda de la respectiva acción formativa, pero no el número de horas de asistencia real de cada uno de estos partícipes. Este hecho origina que la liquidación de las ayudas se realice en función de las horas de formación teóricas, lo que no parece razonable, teniendo en cuenta que este Tribunal ha observado en las fiscalizaciones “in situ” realizadas a beneficiarios de ayudas la existencia de diferencias significativas entre las horas teóricas y las reales.

- Los documentos C.1 (soportes estándar de imputación de costes realizada por el beneficiario) no incluyen detalle (número del documento) de la factura, nota de cargo, u otro documento justificativo del coste imputado, así como tampoco el porcentaje de la factura que se imputa, en su caso, a la acción impartida. Este hecho origina un incremento en los costes de FORCEM, qué tiene que localizar el documento soporte y agregar los porcentajes imputados con el fin de verificar si la imputación realizada se ha hecho en exceso.

2.3.7.6.4.- Referentes al procedimiento administrativo.

- Este Tribunal considera que la comparación que realiza FORCEM entre los documentos DS-9, DS-15 y DS-20, permite simplemente verificar la correspondencia interna entre los datos aportados por el beneficiario. Sin embargo, el coste de esta actuación (tanto económico como en tiempo) es muy elevado.

- Por otra parte, FORCEM no mantiene un sistema que permita la codificación de las acciones modulares (acciones con varios módulos formativos), lo que impide a FORCEM su detección de forma automática, por el propio sistema, y obliga a que el proceso de detección sea realizado por el técnico que tiene asignado el expediente. Esto tiene como consecuencia un incremento de costes y una mayor dedicación de tiempo del técnico, lo que redunda en una menor dedicación al proceso de validación (esta codificación se ha incorporado en la Convocatoria 2000).

- La cumplimentación de la ficha de "Gestión de propuesta de liquidación" es, en opinión de este Tribunal, innecesaria, dado que estos datos pueden obtenerse en cualquier momento del sistema informático.

  Asimismo, determinadas causas de depuración del documento DS-15, realizadas manualmente en la actualidad, podrían ser informatizadas, reduciendo tiempo y costes de gestión, es el caso acciones no comprometidas o DS-15 presentados fuera de plazo.

2.3.7.6.5.- Referentes a los controles existentes.

- El proceso de validación de alumnos, en lo que respecta a la terminación del curso, es puramente formal, dado que FORCEM, con exclusión de aquellas acciones formativas en las que hace visita de control, carece de soportes para validar el dato proporcionado por el beneficiario sobre alumnos formados. En la convocatoria del ejercicio 2000 se ha intentado mejorar esta situación mediante la incorporación en factura, por el proveedor, del número de alumnos. Esto permitirá un mayor control de los partícipes, sin que ello suponga la eliminación del riesgo existente.

  Por otra parte, FORCEM, con excepción de los grupos visitados, no controla las siguientes situaciones:

  – La coherencia de datos de participación de un mismo trabajador en diferentes acciones formativas con el fin de verificar su razonabilidad.

  – Que el trabajador forme parte de la plantilla de la empresa que corresponda durante la realización de la acción formativa.

  – Que los datos del trabajador no se han incluido en otros planes, ya sea a nivel de beneficiario o a nivel general de la convocatoria.

- En lo referente a los justificantes que debe aportar el beneficiario (v.gr.: facturas), FORCEM obliga, desde la convocatoria de 1998, a que éstos, en caso de costes de formación externos, incluyan el número de alumnos que participan en la acción, su fecha de ejecución y la identificación de la acción de que se trate. Este Tribunal ha detectado que no en todos los casos el beneficiario cumple con esta obligación.

- En los planes intersectoriales se permite una participación de trabajadores pertenecientes a las Administraciones Públicas limitada al 10% del total de partícipes. Sin embargo, el control de estos trabajadores se realiza a partir de una base de datos de trabajadores de Administraciones Públicas basada en datos históricos obtenidos por la propia Fundación. Este control debería sustituirse por una verificación de estos datos en el Ministerio de Administraciones Públicas. A mayor abundamiento, la determinación de este tipo de participantes debe ser realizada de forma manual, con el consiguiente coste y pérdida de tiempo que ello implica.

- Por otra parte, debe indicarse que FORCEM no realiza controles sobre los siguientes hechos de relevancia en la aplicación de las subvenciones:

  – La razonabilidad del importe imputado por un proveedor como consecuencia de la realización de una actividad (no existen limitaciones por razón de la cuantía).

  – Los descuentos fuera de factura, rappels, anulación de facturas o facturas superiores a pagos reales, etc., que pueda tener un beneficiario como consecuencia de la actividad realizada. Estos descuentos suponen un menor importe de los gastos en que se ha incurrido, sin embargo, FORCEM sólo verifica la factura inicialmente emitida.

  – La adecuación del coste de amortización del inmovilizado material propio (equipos) utilizado en la impartición de los cursos, así como su utilización proporcional en el plan justificado.

  – El tipo de manuales utilizados en la formación, lo que le impide determinar que el coste repercutido por este concepto sea el adecuado. FORCEM tampoco controla la calidad de estos manuales con la consiguiente implicación negativa en la formación del partícipe. En consecuencia, la calidad de la formación recibida por los partícipes no es objeto de control, lo que impide su homogeneización y, en consecuencia, la implantación de un sistema de cualificaciones, tal y como establece el Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional.

  – Finalmente, FORCEM no contrasta la existencia de otras posibles fuentes de financiación del plan de formación.

  Estos aspectos que, de forma no taxativa, se acaban de enumerar, y que en muchos casos quedan fuera de las posibilidades de FORCEM, se enuncian para poner de manifiesto las debilidades del sistema de formación tal y como está concebido en la actualidad.

- El proceso de control de imputaciones duplicadas de una misma factura está limitado por los siguientes hechos:

- La posibilidad de que un mismo beneficiario remita en diferentes momentos de tiempo una misma factura, la carga de trabajo existente por técnico y el elevado volumen de documentos.

- Adicionalmente, como consecuencia de que FORCEM no cruza información con otros entes que conceden ayudas, el beneficiario puede estar utilizando una misma factura para justificar diferentes subvenciones.

- El Manual de gestión establece que, en el caso de alquiler de material inventariable realizado mediante leasing "el coste del leasing no puede ser superior al coste que habría supuesto el alquiler del mismo material, siempre que exista tal posibilidad de alquiler", indicando en epígrafes anteriores que dicho importe no debe incluir intereses, I.V.A y costes de seguro. En el proceso de validación del procedimiento realizado por este Tribunal no se ha detectado la existencia de esta verificación por parte de FORCEM.

  En general, las notas de cargo (mera declaración del beneficiario de los costes en que ha incurrido), no identifican los justificantes (facturas) que las soportan, ni los criterios de coste que justifican su imputación. Este hecho posibilita la existencia de imputaciones inexactas, inadecuadas o dudosas. Las posibilidades que tiene FORCEM de poder validar estas notas son escasas, dado el coste y la duración que este proceso de verificación supondría, a lo que se une la inseguridad de que los justificantes aportados fueran los adecuados.

  Este Tribunal considera que FORCEM debería exigir que las notas de cargo fueran soportadas con una relación de costes y justificantes certificada por el beneficiario.

  Lo mismo puede indicarse respecto al certificado de esfuerzo inversor emitido por el beneficiario cuando éste se realiza total o parcialmente con medios propios. En este caso, la falta de información respecto al sistema de repercusión de costes empleado y de documentación soporte impide a FORCEM valorar la imputación realizada.

FORCEM no realiza controles, ni tan siquiera mediante muestreo, respecto a la valoración del aprovechamiento de la acción realizada, cuando el beneficiario de una ayuda se obliga en la solicitud a su realización.

2.3.8.- Liquidación de las ayudas concedidas.

Esta actividad tiene por objeto realizar el conjunto de actuaciones que permitan, por un lado, editar la propuesta de liquidación, con su documentación soporte, y su envío a los responsables del INEM que corresponda; y por otro, remitir la resolución adoptada por la Dirección General del INEM al beneficiario de la subvención. Este proceso se estructura en las siguientes fases:

2.3.8.1.- Edición de la documentación soporte de la resolución.

Su finalidad es proporcionar a los responsables del INEM la documentación necesaria para que el INEM dicte las oportunas resoluciones de liquidación.

El proceso de edición de documentos lo realiza el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM a partir de una nota interna remitida por la Dirección de Certificación y Justificación. Los documentos editados para cada beneficiario son el Certificado de la Subdirección General de Formación, la Resolución de la Dirección General del INEM y la Propuesta de Liquidación con su correspondiente anexo justificativo.

La citada documentación (original y copia) es enviada a la Subdirección General de Gestión de Formación Ocupacional del INEM, mediante carta emitida por el responsable del Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM, para su tramitación (firma) y posterior devolución a este Departamento.

2.3.8.2.- Envío de la resolución al beneficiario.

Una vez recibida la resolución firmada por el Director General del INEM, el Departamento de Control de Fondos y Relaciones con el INEM informa de ello al beneficiario, mediante el envío de una copia de la documentación anteriormente indicada, junto con una carta de la Dirección General de FORCEM.

Una vez notificada la resolución, el interesado puede aceptar la liquidación practicada o bien presentar el oportuno recurso ante la Dirección General del INEM.

2.3.8.3.- Conclusiones referentes a la actividad de "Liquidación de las ayudas concedidas".

Se notifica al interesado dos veces la información referente a la propuesta de liquidación de la subvención, una al hacerse la liquidación final por FORCEM y otra al notificarle la resolución adoptada por la Dirección General del INEM, o que no parece razonable.

2.3.9.- Control posterior realizado por FORCEM.

Consiste en la realización de una auditoría cuyo objeto es determinar la adecuada aplicación, justificación y cumplimiento de los requisitos establecidos en las convocatorias respecto a la ayuda concedida a un determinado grupo de beneficiarios seleccionados.

Esta actividad no se ha realizado por FORCEM durante el período objeto de la fiscalización, lo que ha tenido para FORCEM las siguientes repercusiones:

- Le ha privado de un instrumento de detección de fraude que demostró ser eficaz cuando funcionó.

- Ha imposibilitado la incorporación en las siguientes convocatorias de las medidas correctoras de situaciones que se detectan durante la realización del control y que no son detectables con la simple revisión de la documentación remitida por los beneficiarios de ayudas.

Finalmente, se ha debilitado el efecto presencia de FORCEM entre los solicitantes y beneficiarios de ayudas.

2.4.- Tiempo de duración de la actividad.

En este epígrafe se detalla la duración media de aquellas actividades desarrolladas por FORCEM, Comisión Tripartita e INEM, que pueden limitar el plazo de realización de las acciones formativas que conforman los planes de formación aprobados. El calendario hace referencia a la convocatoria 2000. Asimismo, se indican por su significación, los ratios correspondientes a la actividad realizada por

la Dirección de Análisis Gestión y Valoración durante la fase de gestión de los expedientes. El citado calendario se muestra en el cuadro adjunto:

CALENDARIO DE RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES / JUSTIFICACIÓN DE AYUDA			
HITO	**CONVOCATORIA 2000**		
	FECHA	**DÍAS**	**DIF. S/ 1998**
Publicación en el B.O.E.	02/09/99		
Límite de presentación de solicitudes	20/10/99	48	
Terminación de procesos técnicos	19/02/00	123	
Propuesta del Patronato (Fecha media de aprobación)	12/03/00	22	
Acuerdo de la Comisión Tripartita	26/03/00	14	+ 73
Días disponibles por el beneficiario para ejecutar el plan de formación	31/12/00	280	+ 101
CARGA DE TRABAJO DE LA DIRECCIÓN DE ANÁLISIS, GESTIÓN Y VALORACIÓN DE LAS SOLICITUDES (a)			
CONCEPTO		**Nº**	**% S/ 1999**
Nº planes presentados		5.719	1.3%
Número de compromisos de adhesión de empresas	(1)	551.287	15.2%
Número de compromisos personales de adhesión	(2)	677.311	12.4%
Número de documentos que componen las acciones a valorar	(3)	545.856	19.1%
Total número de documentos a valorar (1) + (2) + (3)		1.774.454	15.4%
Tiempo dedicado a los procesos técnicos (Días)		123	151.3%
Carga de trabajo por día		14.426	-42.4%
Nº de técnicos dedicados al proceso de gestión de expedientes		53	-8.0%
Carga de documentos por técnico día (medida en número de documentos)		272	-47.0%
Duración de la jornada laboral (8-10 horas)		9	0.0%
Documentos a tratar a la hora		30	100.0%
Tiempo dedicado a cada documento (Minutos)		2	1

(a) No se consideran memorias ni otro tipo de documentación, o actividad, aparte de la citada

Del análisis del cuadro anterior se deduce lo siguiente:

- La anticipación en la fecha de publicación de la convocatoria ha permitido que los equipos técnicos de FORCEM hayan podido dedicar hasta un 50% más de tiempo a la gestión (aspectos formales y de contenido) de las solicitudes presentadas.

- Aunque se ha mejorado el ratio de tiempo dedicado al tratamiento de cada documento presentado en la fase de gestión de expedientes, este Tribunal considera que éste es aún insuficiente para realizar idóneamente las actividades de verificación formal de la documentación y de valoración del expediente.

- Los beneficiarios de ayudas han visto incrementado el tiempo disponible para la ejecución del plan aprobado en más de tres meses, pudiendo dedicar a esta actividad 280 días, tiempo no superado en ninguna de las convocatorias fiscalizadas. Pese a ello, este Tribunal considera el citado incremento como insuficiente.

2.5.- Hechos posteriores al cierre de la fiscalización.

Con fecha 19 de julio de 2000, FORCEM modificó su organigrama eliminando la Dirección General única, que fue sustituida por dos Direcciones responsables de los aspectos técnicos de la convocatoria y de los aspectos institucionales, respectivamente. Este hecho ha tenido repercusiones en la denominación de los cargos de FORCEM que intervienen en el proceso, aunque no en el procedimiento verificado.

El 19 de diciembre de 2000 se firmó el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua. Su entrada en vigor origina, entre otras, las siguientes novedades que necesariamente tendrán impacto en los procedimientos de gestión de los planes de formación:

- Se otorga la capacidad de solicitar ayudas para planes agrupados a las fundaciones bipartitas nacidas al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal que tengan encomendadas entre otras funciones las de formación de los trabajadores, así como a las organizaciones de cooperativas y/o de sociedades anónimas laborales con implantación en el ámbito sectorial igual o superior al de las empresas y colectivos que conforman el plan. Igualmente se incorporan dentro de las iniciativas de planes de formación las correspondientes a planes de formación específicos de la economía social.

  Estas incorporaciones permitirán que los colectivos indicados puedan gestionar sus propios planes de formación, planes que necesariamente serán más adecuados a la actividad que realizan.

- La totalidad del procedimiento auditado deberá ajustarse a lo establecido por la Ley de Procedimiento Administrativo y normas de desarrollo. Este hecho no estaba definido en anteriores convocatorias. Ahora bien, este sometimiento expreso a la Ley, que da una mayor seguridad jurídica tanto a los solicitantes y beneficiarios de ayuda como a la nueva Fundación, no debe servir de excusa

para que se produzca una ralentización del procedimiento de gestión de los planes de formación, debiendo adoptar, tanto el INEM como la nueva Fundación gestora de los Acuerdos, las medidas necesarias para ello.

- La financiación a conceder se realizará mediante módulos objetivos, teniendo en cuenta el número de partícipes en el plan de formación. En el II ANFC esta financiación dependía de la plantilla de la empresa, cuando se trataba de planes de empresa o agrupados o del coste a financiar en los planes intersectoriales. Este cambio debe suponer, como se indica en las recomendaciones que realiza este Tribunal, una definición exhaustiva de los citados módulos y, en concreto, en los aspectos de materias a impartir, su contenido, tiempo de duración, características del formador y del partícipe, etc.

- Se ha creado un órgano gestor de carácter tripartito denominado Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (en adelante FTFE). En esta Fundación participarán las organizaciones patronales y sindicales, dando entrada a la Administración, que no figuraba en el Patronato de FORCEM. Esta última Fundación será absorbida por la nueva Fundación creada al amparo de este III Acuerdo Tripartito.

- Desaparece la Comisión Tripartita como órgano interpuesto entre FORCEM y el INEM. Con los nuevos acuerdos las propuestas de resolución son hechas directamente por el Patronato de la FTFE al INEM, facilitando, de esta forma, la reducción de los tiempos de gestión. Esta reducción, según cálculos realizados por este Tribunal, será de, aproximadamente, 14 días.

- Finalmente, como consecuencia de la incorporación de la Administración, se incrementa el número de patronos pasando a ser 27 (9 de cada partícipe en la constitución de la FTFE) nombrados por terceras partes, por cada uno de los grupos de entidades que constituyen la FTFE (Administración, organizaciones patronales y sindicales).

Debe señalarse que con fecha de 26.6.2001 (BOE 29.6.2001) se publicó la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas de formación continua con cargo a la financiación prevista en el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua.

Asimismo, con fecha de 2.7.2001 (BOE 6.7.2001) se publicaron las Resoluciones de la Dirección General del INEM por las que se aprobaron las convocatorias de ayuda

para planes de formación continua de oferta y demanda correspondientes al ejercicio 2001.

Por último, con fecha de 13.1.2001 (DOCE 13.1.2001) se promulgó el Reglamento 68/2001, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado CE a las ayudas a la formación.

2.6.- Otras conclusiones del análisis del procedimiento.

2.6.1.- Referentes a las acciones formativas impartidas a los trabajadores.

- La Formación Continua recibida por los trabajadores ocupados se caracteriza por ser, principalmente, de carácter horizontal, más del 70% de las acciones impartidas reúnen esta característica, estando incluidas estas acciones tanto en los planes de empresa como con los agrupados e intersectoriales.

  En general, el contenido, la duración, los medios, el número de partícipes y el coste de estas acciones es diferente para cada beneficiario y aún dentro de un mismo beneficiario. En consecuencia, al no existir una modularización de contenidos, número de horas a impartir, los medios didácticos a aplicar, el número máximo de partícipes por cursos, etc., existe el riesgo de que se produzca una incorrecta asignación de los recursos disponibles como consecuencia de la financiación de acciones impartidas con contenidos o duraciones insuficientes, medios inadecuados, exceso de partícipes por curso o costes excesivos, con el consiguiente coste de oportunidad, medido en términos de trabajadores no formados o formados deficientemente, que ello representa.

  Además, el sistema actual permite que exista un diferente nivel de conocimientos entre aquellos trabajadores que han recibido una acción formativa de contenido similar, habiendo sido impartida ésta por distintos beneficiarios, lo que ocasiona las lógicas distorsiones y falta de credibilidad de algunos de los "títulos" ofrecidos.

  Asimismo, debe ponerse de manifiesto que el sistema actual permite que una misma acción formativa tenga diferente coste, lo que conlleva una financiación diferente. En consecuencia, este sistema presenta el riesgo de primar al gestor que no se preocupa por realizar una gestión acorde con los principios de economía y eficiencia.

A este respecto, y a título de ejemplo, debe traerse aquí, por su claridad, la situación descrita en el epígrafe 2.3.2 del informe correspondiente a la fiscalización de las ayudas concedidas por FORCEM y HOBETUZ a la Federación Vizcaína de Empresas del Metal (apartado 4.3 de la Sección IV), en el que, por el sólo hecho de ser diferente el origen de los fondos (en unos casos FORCEM y en otros HOBETUZ) que financian los planes de formación unas mismas acciones tienen diferentes costes, tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

DENOMINACIÓN DE LA ACCIÓN FORMATIVA	COSTE /HORA/PARTÍCIPE				
	FORCEM		HOBETUZ		DIFERENCIA
	Acción formativa	COSTE	Acción formativa	COSTE	
GESTIÓN DE ALMACENES	41	1.343	7	1.189	154
INTERRNET	51	1.343	12	1.250	93
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	59	2.388	18	2.050	338
WORD 7.0	80	1.231	13	1.100	131
EXCEL 7.0	81	1.231	14	1.100	131

Sin perjuicio de ello, debe destacarse que el sistema de financiación de FORCEM favorece la imputación por el beneficiario del mayor de los costes directos de formación posibles, ya que cuanto mayor sean éstas, mayor podrá ser la imputación de costes indirectos de gestión de cada acción formativa. Todo ello, lógicamente, sin que se sobrepasen en conjunto los límites máximos de financiación establecidos en las convocatorias de ayudas, tal y como se muestra en cuadro siguiente:

CONCEPTO	COSTE DIRECTO	COSTE DE GESTIÓN	COSTE INDIRECTO	COSTE TOTAL
Solicitante 1	800	280	108	1.188
Solicitante 2	1.00	350	135	1.485
Diferencia	200	70	27	297

Por tanto, como puede apreciarse en el cuadro anterior, incrementos artificiales de los costes directos, de las acciones permiten una financiación adicional pues se incrementan simultáneamente los límites máximos de los costes indirectos de gestión, que pueden ser aprovechados por los beneficiarios para la obtención de

beneficios que son contrarios a los principios de eficacia y economía que se han de aplicar a la gestión de los fondos públicos.

Es decir, el actual sistema de gestión de las ayudas no cuenta con un mecanismo eficaz que suponga una protección frente al uso inadecuado de los fondos públicos por parte de los beneficiarios poco interesados en una gestión rigurosa de los fondos que percibe (debe recordarse que en muchos casos el beneficiario subcontrata con empresas, que se constituyen en una mera prolongación del beneficiario) por lo que existe un serio riesgo de que existan incrementos artificiales de precio para asegurar un margen de beneficio.

- La formación es impartida por personas con diferentes niveles de formación, experiencia en la materia y en los procesos formativos, así como con un reciclaje diferente en sus conocimientos y en su capacidad docente. Este hecho puede generar un distinto grado de calidad en la formación impartida, aún en el caso de acciones con similares contenidos y medios empleados, produciéndose el mismo efecto que el descrito en el epígrafe anterior.

- Consecuencia de los puntos anteriores es la dificultad de establecer controles que permitan evaluar de forma homogénea los resultados obtenidos como consecuencia de las acciones formativas impartidas. Por otro lado, este Tribunal, en la realización de los procesos de fiscalización, ha podido obtener evidencia en muy pocos casos de la realización de estos controles en el ámbito del beneficiario de la ayuda.

  FORCEM, por su parte, tampoco ha impulsado la implantación de este tipo de evaluaciones, lo que afecta a la eficiencia con que se aplican estos fondos.

2.6.2.- Referentes a la organización adoptada por FORCEM para desarrollar el procedimiento.

- El hecho de que cada una de las organizaciones empresariales y sindicales que componen el Patronato de FORCEM cuente con sus propias Asistencias Técnicas que, además de realizar las lógicas labores de asesoramiento a sus Patronos, supervisan las actuaciones de los equipos técnicos que intervienen en las actividades de preparación y gestión (concesión, seguimiento y liquidación de ayudas), encarece y alarga innecesariamente el citado proceso de gestión. Este Tribunal entiende que la labor de supervisión realizada por estas

Asistencias es prescindible, dado el control que existe en cada una de las Direcciones que interviene en las diferentes actividades, al que se une el realizado por las correspondientes Comisiones Paritarias.

Con independencia de lo anteriormente indicado, el hecho de que todas y cada una de las citadas Asistencias Técnicas puedan supervisar un mismo expediente representa una ineficiencia que encarece la labor de asesoramiento y alarga innecesariamente el proceso de gestión. En este sentido debe indicarse que el coste para FORCEM de las Asistencias Técnicas con que se ha dotado a las organizaciones se ha situado, para el ejercicio 1999, en torno a 448 millones de pesetas.

- FORCEM no cuenta dentro de su organización, con una unidad que, dependiendo de la Dirección General o del Patronato, realice controles que garanticen la coherencia, calidad e imparcialidad de la totalidad del proceso de gestión, y que al mismo tiempo controle el coste y la duración de cada una de las actividades.

- FORCEM se organiza en Direcciones, constituidas por los correspondientes técnicos. No obstante, salvo en casos puntuales, no existen traspasos de técnicos de unas Direcciones a otras. Este hecho, además de suponer un incremento de los costes de gestión, genera ineficiencias tales como:

  – La necesidad de contrataciones temporales de personal externo, en general peor preparado que los técnicos contratados fijos de FORCEM, en los momentos de valoración de los planes de formación, con el consiguiente coste adicional que ello representa y, sobre todo, con la menor experiencia y peor preparación en las herramientas y metodologías de valoración utilizadas por FORCEM, lo que puede originar valoraciones incorrectas.

  – La realización de un menor número de visitas de inspección de acciones formativas (controles de actividad) de las necesarias, al no contar con la suficiente plantilla de técnicos que realicen esta función.

2.6.3.- Referentes al conjunto de actividades del procedimiento

a) Referentes a la convocatoria

- Las Resoluciones de la D.G. del INEM referentes a la regulación de las diferentes convocatorias objeto de la fiscalización establecen la obligatoriedad de que la documentación de solicitud de ayudas a las actividades formativas y su liquidación sea remitida en su totalidad en soporte papel, permitiendo la presentación adicional en soporte informático o documento tratable de forma informática. El hecho de que la solicitud pueda ser remitida en soporte papel hace que FORCEM incurra en mayores costes, por los siguientes motivos:

  - Para verificar que la documentación recibida se ajusta a la exigida por la convocatoria, que está completa y adecuadamente cumplimentada, es necesaria la contratación de personal eventual. Este coste se produce en la actividad de presentación de solicitudes.

  - Para incorporar los datos aportados por los solicitantes en soporte papel a las bases de datos de FORCEM, es necesario grabar todos los datos utilizados tanto por los técnicos analistas como por los técnicos que hacen la liquidación del plan. Esto obliga, todos los años, a contratar empresas externas que graben parte de los datos recibidos.

  - La recepción de la documentación de solicitud obliga, asimismo, a la contratación de una empresa externa que custodie el archivo histórico de las diferentes convocatorias. Dadas las múltiples consultas que se realizan sobre expedientes existentes en el archivo histórico, el coste de este servicio crece de forma exponencial. Adicionalmente, y por lo que respecta a las convocatorias en vigor, esta situación supone tener la documentación del expediente en diferentes ubicaciones físicas, las cuales, a su vez, están en constante movimiento, con el consiguiente riesgo de pérdida de control que ello supone.

  El coste de utilización de este soporte se ha evaluado, para la convocatoria del ejercicio 1999, en las actividades y conceptos citados, aproximadamente, en 136 millones de pesetas.

  A lo indicado anteriormente, debe añadirse el incremento en los tiempos de gestión, como consecuencia de la obligación de verificar que los datos grabados

coinciden con los remitidos por el solicitante o el beneficiario (según actividad).

- Las fechas de publicación de la convocatoria de planes de formación, dada la actual organización del procedimiento de concesión de ayudas, reducen significativamente el lapso de tiempo disponible por el beneficiario para ejecutar el plan formativo que propone. Esto puede hacer incurrir en un mayor esfuerzo inversor (caso de planes de empresa, grupos de empresa o agrupados) como consecuencia de tener que acomodar sus recursos al calendario formativo establecido por la convocatoria, o bien como consecuencia de no realizar la acción formativa o no realizarla como estaba programada.

  Según los cálculos realizados por este Tribunal, a partir de la información facilitada por FORCEM, el beneficiario dispone de tan solo el 76% del ejercicio (aproximadamente nueve meses) para realizar el plan de formación aprobado.

b) Referentes a los criterios aplicados.

- FORCEM parte del principio de que los datos aportados por los beneficiarios en su solicitud de ayuda para formación son correctos, lo que implica que no realice cruces de esta información con otras fuentes externas (v.gr.: INEM , Tesorería General, etc.). La experiencia histórica, tanto de la propia FORCEM como de los órganos de control externos, ha demostrado que este principio es incorrecto. Pese a esto, FORCEM sigue sin realizar estos controles, lo que afecta a la calidad del dato aportado por el solicitante.

  En este sentido, este Tribunal solicitó a FORCEM la remisión en soporte informático de los alumnos partícipes, aprobados por FORCEM, en 587 planes de formación correspondientes a los ejercicios 1996 y 1997, que ascendían a un número de 271.204. Comparados los datos de NISS, nombre y apellidos de estos alumnos con los existentes en la base de datos de afiliación de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante Tesorería General), esta Dirección General no identificó 59.552 alumnos, lo que representa un porcentaje del 22% del total de alumnos remitidos por FORCEM a este Tribunal.

  – Asimismo, en el 13% de los casos, el número de afiliación a la Seguridad Social (NAF) del alumno aportado por el beneficiario era totalmente distinto al que figuraba en la base de datos de afiliación.

- Adicionalmente, en el 18% de los casos existían problemas en el número de afiliación facilitado por el beneficiario que impedían su localización en la citada base de datos de la Tesorería General (vg.: errores en los dígitos de la provincia, omisión de alguno o algunos de los números del NAF, cambio en la secuencia de los números que componen el NAF, etc.); existiendo, además, abreviaturas, nombres no oficiales, etc. que impedían la correcta identificación del alumno facilitado por FORCEM en la base de datos de afiliación de la Tesorería General.

  Estas situaciones ponen de manifiesto la existencia de un porcentaje elevado de participantes en acciones formativas de los que resulta imposible verificar si reúnen o no las condiciones exigidas por la convocatoria de ayudas.

  Por otra parte, el hecho descrito impide verificar a FORCEM otra serie de extremos que son tenidos en cuenta en la valoración del expediente tales como la edad de los participantes o su régimen de adscripción a la Seguridad Social.

- Realizado el mismo cruce con la base de datos de beneficiarios de prestaciones de desempleo del INEM y de desempleados que habían realizado cursos de inserción profesional (FIP) en esas fechas, este Organismo detectó que de los 265.225 participantes remitidos por este Tribunal, 22.391 participantes (que representan el 8,4% del total de participantes) se encontraban registrados como demandantes de empleo en las oficinas del INEM; considerando este Organismo que de estos 22.391 participantes, 10.894 estaban en una situación que les permitía participar en estos cursos; mientras que, por el contrario, 11.497 participantes de cursos en FORCEM (el 4,3% de los 265.225 participantes remitidos) no cumplían este requisito.

- Por otra parte, en esta comparación de datos, el INEM observó que en esas mismas fechas en que realizaban un curso de FORCEM, 159 de estos participantes inscritos en las oficinas del INEM estaban recibiendo simultáneamente un curso de inserción profesional. De estos 159 participantes, el INEM detectó 94 participantes que en ningún caso reunían los requisitos para participar en cursos de formación continua de trabajadores ocupados y que, sin embargo, en esas mismas fechas aparecían registrados en las bases de datos de FORCEM como participantes en estos cursos.

- Todo ello confirma la necesidad de que exista un mayor control por parte de FORCEM y del INEM en la verificación de los datos facilitados por los beneficiarios de estas ayudas, de modo que, con carácter previo a la validación de estos partícipes, bien la propia FORCEM o bien el INEM comprueben que estos datos son correctos y que en las fechas en que estos alumnos asistieron a los cursos de formación continua, éstos se encontraban de alta como trabajadores en activo en el Sistema de Seguridad Social.

c) Referentes al procedimiento administrativo.

La presentación de los planes de formación correspondientes a las diferentes iniciativas se realiza en un mismo periodo y lugar, originando un "cuello de botella" que obliga a la contratación de personal externo, con el consiguiente encarecimiento del proceso fiscalizado.

2.7.- Recomendaciones.

Este Tribunal de Cuentas, considerando el objeto y las actuales características del procedimiento auditado y el entorno en que éste se desarrolla, entendiendo por tal el conjunto de normas que le son aplicables, los recursos con que cuenta la Fundación para su realización, el ámbito en el que se desenvuelve la actividad formativa, y la sujeción de ésta a los principios de eficacia, eficiencia y economía, formula las siguientes recomendaciones:

2.7.1.- Recomendaciones sobre normalización del sistema de formación continua.

Se recogen en este apartado el conjunto de recomendaciones que tienen por objeto ayudar al logro de los objetivos generales establecidos en el "Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional" referentes a:

- La creación de un sistema nacional de cualificaciones que sirva como referencia a la orientación profesional y la calificación de los demandantes de empleo.

- La mejora en la eficiencia de los procesos de formación continua.

- Garantizar la calidad de la oferta de los distintos subsistemas de formación profesional, en sus tres pilares: la formación de formadores, la dotación de infraestructuras y equipos y la evaluación de los resultados de los procesos de aprendizaje.

- Contribuir a la transparencia del mercado laboral en el marco de la Unión Europea.

2.7.1.1.- Referentes al establecimiento de módulos para la financiación de las acciones formativas.

Este Tribunal considera necesario el establecimiento de un sistema de módulos para la financiación de las acciones formativas, en los que estén claramente definidas las materias a impartir y sus contenidos, su duración, los recursos necesarios para su impartición, el perfil del alumno que debe recibirlas, el número máximo de alumnos por grupo, la modalidad de impartición de la acción (presencial, a distancia o mixta) y el coste unitario de ésta.

Esta recomendación general supone una reestructuración del actual sistema de distribución de las ayudas, que se superpone a buena parte de las restantes recomendaciones que este Tribunal propone, lo que debe tenerse en cuenta en la valoración de las conclusiones y recomendaciones de este Informe.

La existencia de este sistema de módulos, de aplicación idónea en el caso de las acciones de carácter horizontal, permitiría:

- Garantizar el contenido de la formación a impartir a los trabajadores, con la incidencia que este hecho tiene en la posible implantación de un sistema de cualificaciones y la creación de la carrera profesional de los trabajadores ocupados.

- Controlar el coste de las acciones, evitando que éste sea excesivo, lo que redundaría en una eficiencia en la actividad formativa y en una mayor capacidad de formación, vía aumento de los fondos disponibles.

- Asimismo, este proceso permitiría centrar el control en la verificación de la realización de los cursos conforme a las condiciones aprobadas, aliviando el control de los aspectos económico-financieros de la solicitud, muy difíciles de

controlar adecuadamente (v.gr.: beneficiarios de grandes dimensiones con estructuras organizativas complejas, beneficiarios que subcontratan repetidamente la realización de los cursos, etc.).

- Todo lo cual permitiría a los órganos de control la realización, con los mismos recursos, de un mayor número de controles.

La implantación de este sistema de módulos debe ser compatible con las acciones específicas que puedan producirse a nivel de empresa o sector, para ello, junto a la existencia de módulos rígidos predeterminados para acciones de carácter horizontal, el sistema de formación continua debe establecer otros módulos flexibles, que contemplen estas acciones de carácter específico para un sector o empresa.

Esta propuesta y la que se describe a continuación son complementarias.

2.7.1.2.- Referentes a la homologación de formadores.

La homologación de formadores consiste en la definición del conjunto de características que debe reunir todo formador respecto a la materia que imparte, pudiendo producirse dicha homologación a nivel de centro de formación o de persona física. Esta homologación garantizaría una formación, con unos estándares mínimos de calidad, lo que permitiría:

- Mejorar la calidad de la oferta formativa, evaluar los resultados de los procesos de aprendizaje y contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales de los trabajadores.

- Reducir los costes de FORCEM derivados de los procesos de control de la actividad realizada.

- Facilitar la uniformidad del contenido y calidad de la formación recibida por los trabajadores.

- Alcanzar el objetivo definido en las líneas de actuación en los ámbitos funcionales de los tres subsistemas de formación profesional recogidos en el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional, es decir:

- "Propiciar la incorporación de especialistas al desarrollo y evaluación de los módulos prácticos de un itinerario formativo...".

- "Potenciar los centros de innovación y desarrollo de la formación, a fin de mejorar la calidad de la enseñanza, y adaptar permanentemente al profesorado a los cambios en la evolución de la demanda de acciones formativas y en el uso de las nuevas tecnologías".

Para el logro paulatino de este objetivo, el INEM debería definir los requisitos para que las empresas de formación y los formadores individuales puedan acceder a la homologación.

2.7.2.- Recomendaciones referentes a la racionalización del procedimiento de gestión de las ayudas.

Se reúnen en este apartado el conjunto de recomendaciones cuya finalidad es eliminar o reducir el efecto de aquellas fases y etapas del procedimiento actual que conllevan elevadas cargas de trabajo, o de dedicación de tiempo de los gestores en relación con el resultado obtenido. Las recomendaciones en esta línea de actuación hacen referencia a la normativa aplicable, al soporte utilizado, la organización existente o el propio proceso, todo ello, en las diferentes actividades anteriormente descritas. Estas recomendaciones, a desarrollar por los entes que intervienen en la gestión de los fondos para la formación continua, se describen a continuación:

2.7.2.1.- Referentes a la sujeción del procedimiento a la LRJAP y PAC.

Redefinir todos aquellos puntos de la convocatoria que puedan oponerse a la citada ley, cuya aplicación obligatoria ya ha sido establecida en el III Acuerdo Tripartito de Formación y, en particular, admitir la posibilidad de subsanación de errores prevista en la citada LRJAP y PAC.

2.7.2.2.- Referentes a la fecha de publicación de la resolución de la D.G. del INEM.

Que la resolución de la D.G. del INEM, por la que se aprueba la convocatoria de planes de formación, se publique en el BOE con antelación suficiente para que se puedan realizar las siguientes actuaciones:

- El beneficiario del plan cuente con el mayor plazo posible para desarrollar el plan formativo para el que solicita la ayuda.

- El equipo técnico de FORCEM pueda preparar adecuadamente la nueva convocatoria y disponga de mayor tiempo para gestionar el plan.

2.7.2.3.- Referentes al soporte utilizado en la presentación de la documentación

Estimular la presentación de las solicitudes de subvención, y sobre todo, de los anexos a ésta, en soporte informático (disquete o vía telemática) como medio de reducir costes de gestión (grabación, archivo, papel, tiempo dedicado por el técnico a labores de control de la calidad del dato grabado o del tiempo dedicado a la subsanación de defectos formales en la solicitud etc.) y ampliar los tiempos dedicados a la valoración de expedientes.

2.7.2.4.- Referentes a la documentación soporte utilizada como justificación del desarrollo del plan para el que se solicita ayuda.

FORCEM debería estandarizar los planes estratégicos o estudios de necesidades de formación, de forma que sea más fácil su análisis, así como su seguimiento y control. En este sentido, este Tribunal recomienda que los citados soportes incorporen datos tales como el horizonte temporal de la necesidad formativa a financiar, tipo y detalle de ésta, colectivo al que va destinada, cobertura realizada en convocatorias anteriores, etc.

2.7.2.5.- Referentes al control aplicado al soporte informático actualmente utilizado.

En este sentido, este Tribunal recomienda a FORCEM que sustituya el actual sistema de aviso de deficiencias producidas al cumplimentar la solicitud en soporte informático (disquete o vía telemática), por otro sistema que impida elaborar éste en tanto en cuanto no se subsanen las irregularidades incorporadas.

Este tipo de controles permitiría mejorar la calidad del dato presentado por el solicitante, con la consiguiente reducción en el tiempo y los costes de gestión de la solicitud.

2.7.2.6.- Referentes al calendario de presentación de solicitudes de ayuda.

La Fundación debería modificar el actual calendario de presentación de solicitudes de ayudas para el conjunto de iniciativas basado en la existencia de un único plazo de tiempo, por otro sistema en el que la entrega de las solicitudes se realice de forma gradual, por tipos de iniciativas, lo que reduciría los "cuellos de botella" actualmente existentes, los costes en los que se incurre como consecuencia de la contratación temporal del personal encargado de la recepción de éstas y las insuficiencias que se producen como consecuencia de la menor experiencia del personal contratado temporalmente.

2.7.2.7.- Referentes al punto de presentación de solicitudes de ayuda.

La Fundación debería sustituir el actual punto único de presentación de solicitudes de subvención, dando la posibilidad de que las solicitudes se presenten, bien en la sede central de FORCEM (caso de presentación de solicitudes en soporte papel), o bien en sus sedes territoriales (caso de presentación en soporte informático). En este último caso, la aplicación de un sistema de cita previa para la presentación de solicitudes serviría para corregir los defectos existentes en las solicitudes presentadas, lo que reduciría los tiempos dedicados actualmente a su verificación.

Asimismo, se evitaría incurrir en los costes derivados del proceso de subsanación de errores que deben seguir los solicitantes de ayudas que presenten defectos formales en su solicitud, según lo previsto en la LRJAP y PAC.

2.7.2.8.- Referentes a los datos a aportar por el solicitante/beneficiario de ayuda.

FORCEM debe iniciar el proceso de eliminar la solicitud de aquella información que pueda ser aportada por organismos externos de forma masiva y en soporte informático. Es el caso de los datos referentes a plantilla media del solicitante, los certificados de estar al corriente de las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, etc. De esta forma se podría reducir la complejidad de la elaboración de las solicitudes y se minoraría la carga de trabajo en las actividades de grabación y de control de los datos certificados, garantizando, adicionalmente, la calidad de los datos que soportan la concesión de solicitudes (caso de planes de empresa, y agrupados).

Esta recomendación debe ser implementada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mediante acuerdos, con el Ministerio de Hacienda, ya que la viabilidad de esta recomendación depende de las bases de datos existentes en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y en la Tesorería General de la Seguridad Social.

2.7.2.9.- Referentes a la racionalización de la documentación a utilizar.

- En el caso de solicitudes presentadas en soporte papel, este Tribunal considera que el documento 2.1 "Resumen de las acciones formativas para las que se solicita subvención a FORCEM", se elimine dado que la información que en él se contiene puede ser obtenida por agregación de los datos existentes en los Anexos 1. Igual propuesta se hace respecto al punto 3.1.A) referente al coste presupuestado del plan de formación.

- Asimismo, este Tribunal considera conveniente que FORCEM incluya el número de factura, el CIF del proveedor, la fecha de la factura, etc. en los documentos C.1 sobre justificación de las ayudas, a fin de que pueda controlarse automáticamente que las imputaciones de esos justificantes realizadas por un beneficiario (en uno o en varios planes) no superan el importe total de éstos.

- FORCEM debe incorporar en los documentos DS-15 una columna que recoja el número real de horas realizadas por los partícipes en las acciones formativas y, en consecuencia, determinar así aquellos partícipes que las han terminado.

- FORCEM debería eliminar el certificado de haber terminado el plan de formación, dado que este hecho puede obtenerse a partir de las certificaciones de los grupos desarrollados por cada acción formativa.

2.7.2.10.- Referentes a la racionalización de la valoración de solicitudes.

Con el objeto de reducir la carga de subjetividad que tiene el procedimiento de valoración global del conjunto de acciones presentadas, actualmente aplicado por FORCEM, se propone la valoración individualizada de cada una de ellas, así como la consideración de su peso específico en el plan propuesto.

2.7.2.11.- Referentes a la reorganización de las divisiones operativas.

- FORCEM debería unificar a los técnicos existentes en la Dirección de Análisis, Gestión y Valoración con los de Dirección de Certificación y Justificación, al objeto de:

  – Evitar la contratación de técnicos temporales, con la consiguiente reducción de costes que este hecho produce, tanto salariales como de formación.

  – Mejorar los procesos de valoración dada la mayor experiencia de los técnicos en plantilla.

  – Ampliar el número de técnicos destinados a las labores de control de actividad, con la consiguiente mayor garantía que obtendría FORCEM respecto a la realización de la acción y a la calidad de la información impartida.

- La Fundación debería crear una unidad de control de gestión que, con dependencia directa de la Dirección General, supervise la aplicación de las normas dictadas por el INEM y el Patronato de la Fundación, y facilite la uniformidad de los criterios utilizados por los técnicos en la valoración y certificación de los planes de formación. Su implantación permitiría, adicionalmente, eliminar el control actualmente realizado por las Asistencias Técnicas de las Organizaciones, minorando por consiguiente los tiempos de gestión de los planes.

2.7.2.12.- Referentes a la eliminación de las “barreras de entrada”.

FORCEM debería permitir que otro tipo de entidades, tales como los de economía social o las escuelas de formación profesional puedan solicitar ayudas para la realización de planes de formación para diferentes colectivos.

En este aspecto el III Acuerdo Tripartito de Formación Continua establece en el punto 2 que las Federaciones y Confederaciones de Cooperativas y/o sociedades laborales con notable implantación en el ámbito estatal o autonómico podrán solicitar planes de formación específicos de la Economía Social. Sin embargo, este Tribunal considera que otro tipo de entidades, tales como los centros de formación profesional también deberían tener iniciativa para desarrollar acciones formativas, por lo que debería ampliarse el abanico de entidades que tienen acceso a estos planes de formación.

2.7.2.13.- Respecto al procedimiento administrativo aplicado en las diferentes actividades.

- FORCEM debería evitar que sus técnicos cumplimenten de forma manual aquellos documentos que puedan ser elaborados directamente en el sistema informático, al objeto de evitar la posterior grabación por parte de los equipos administrativos y consiguiente revisión por parte de los equipos técnicos.

- Asimismo, FORCEM debería automatizar:

  - Los controles existentes en las actividades de verificación de solicitudes al objeto de evitar a los técnicos realizar los citados controles y permitir dedicar el tiempo liberado a los procesos de valoración de expedientes.

  - Los procesos de incorporación de claves originados por situaciones tales como las de dejar campos obligatorios en blanco, no presentar documentos obligatorios, no contestar a los requerimientos realizados, etc.

- FORCEM debería eliminar, o al menos reducir, la obtención en soporte papel de aquellos informes que puedan ser mostrados directamente en pantalla.

- Por el contrario, FORCEM no debería realizar el tratamiento administrativo de las solicitudes recibidas fuera de plazo.

- FORCEM debería distinguir mediante claves diferentes las situaciones de anulación de empresas, compromisos o acciones formativas, que en la actualidad se contemplan bajo una clave única.

- FORCEM debería automatizar, cuando fuera posible, la incorporación de claves al sistema informático. En este sentido este Tribunal considera que son automatizables, entre otras, la mayoría de las claves correspondientes a anulaciones de empresas y las que se incorporan en la fase de compromiso (con excepción de la clave C3: "Documento sin firma o fuera de plazo").

- FORCEM debería reducir la carga administrativa que supone el proceso de asignación de ayudas, realizando el siguiente tipo de actuaciones:

  – Eliminar la obtención de listados, copias, etc., que pueden ser generadas en cualquier momento a partir de las bases de datos de FORCEM.

  – Eliminar la documentación justificativa que se anexa al expediente enviado al INEM dado que ésta puede ser consultada en cualquier momento por responsables del citado Organismo.

  – Racionalizar el proceso de notificación del acuerdo de concesión de ayuda adoptado por la Comisión Tripartita y el de Resolución de la Dirección General del INEM, dado que en ambas notificaciones se adjunta información similar.

  – El Tribunal considera que deben unificarse las fases de aceptación de la subvención y compromiso del beneficiario, de forma que una vez aceptada y reconfigurada la ayuda no puedan alterarse unilateralmente por el beneficiario las condiciones de aplicación de la subvención, posibilidad existente en la actualidad que distorsiona gravemente la distribución de las ayudas.

    Así, el actual sistema permite modificar el plan propuesto por el beneficiario en función de la ayuda concedida. Este hecho ha permitido que con descensos del 34% en el número de acciones formativas a realizar (42% si se consideran participantes previstos) la financiación concedida tan solo descienda un 2%. Con el fin de evitar esta situación, este Tribunal propone incorporar limitaciones tanto respecto al número de participantes previstos

por acción como en el número de horas de duración de las acciones formativas.

2.7.3.- Recomendaciones referentes a la mejora en los controles aplicados

Se agrupan en este epígrafe el conjunto de recomendaciones cuya finalidad es garantizar la veracidad y calidad de la información aportada por el solicitante o por el beneficiario de ayuda. A este respecto el Tribunal recomienda a FORCEM el desarrollo de las siguientes actuaciones:

2.7.3.1.- Referentes a la información facilitada por el interesado en el momento de la solicitud

FORCEM debería mejorar los procesos de control destinados a confirmar la veracidad de los datos facilitados por los solicitantes de ayudas. Para ello este Tribunal propone lo siguiente:

- Que FORCEM realice procesos de circularización entre las empresas adheridas a planes agrupados.

- Para el caso de solicitantes que han obtenido financiación en años anteriores, FORCEM debería analizar la solvencia del plan formativo presentado en la convocatoria en curso, teniendo en cuenta los planes presentados por el mismo beneficiario en ejercicios anteriores a fin de verificar su coherencia.

- Que el INEM establezca acuerdos con otros Organismos públicos de forma que éstos faciliten el acceso a datos que permitan un mejor y mayor control sobre los datos que aporta el solicitante/beneficiario. Estos acuerdos deberían afectar especialmente a:

  - La Tesorería General de la Seguridad Social, al objeto de que facilitara la plantilla media a una fecha concreta, su composición, etc.

  - Otras entidades que concedan ayudas para la formación profesional, especialmente si se refieren a formación continua.

En este sentido, este Tribunal considera que la existencia del Registro de subvenciones, tal y como está configurado en la actualidad, es insuficiente ya que sólo informa de las subvenciones concedidas por la Administración del Estado o las entidades de ella dependientes. Por ello, el Tribunal consideran que deben incorporarse a este Registro los datos sobre subvenciones concedidas por las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las entidades de ellas dependientes.

2.7.3.2.- Referentes al control de presencia de los partícipes.

Con independencia de que FORCEM siga exigiendo a los beneficiarios que lleven partes de asistencia firmados por los alumnos, este Tribunal considera conveniente la implantación de los siguientes procesos complementarios de control:

- Solicitar de los beneficiarios para una serie de acciones formativas seleccionadas por muestreo, la remisión de la totalidad de los partes de asistencia debidamente cumplimentados. Esto permitiría verificar la validez de los documentos DS-15 en su momento remitidos.

- Realización por FORCEM de circularizaciones entre alumnos, especialmente en aquellas acciones que presentasen incidencias según lo indicado en el párrafo anterior.

2.7.3.3.- Referentes al control de la actividad.

Este Tribunal recomienda sustituir el cuestionario mensual actualmente utilizado, por el envío disquetes o envíos telemáticos de igual periodicidad, cuyo contenido correspondiera a las acciones a realizar el mes siguiente a su envío. Esto permitiría ver el grado de cumplimiento de tiempos, eliminaría los costes de grabación, reduciría los de archivo y facilitaría a FORCEM datos básicos para realizar el proceso de certificación de acciones.

Asimismo, en relación con este tema este Tribunal considera conveniente que FORCEM Incorpore las acciones de modalidad semipresencial dentro del conjunto de acciones sobre las que realizar el control de actividad.

2.7.3.4.- Referentes al control de costes.

- FORCEM debe determinar, en la actividad de solicitud, el número de horas que pueden imputarse como preparación de acciones formativas, al objeto de poder controlar su imputación en la justificación de la ayuda recibida.

- Con el fin de que se elimine el riesgo de que determinadas acciones tengan un coste justificado superior al certificado y, sin embargo, éste sea aceptado, este Tribunal considera conveniente que FORCEM modifique su actual sistema de liquidación de ayudas, de forma que esta liquidación se haga de forma individual para cada acción y no con relación al importe global del plan, siendo el importe liquidado, en todo caso, el menor de los dos.

- FORCEM debería eliminar los coeficientes de holgura actualmente existentes respecto a la valoración de la participación de colectivos menos favorecidos (mujeres, mayores de 45, etc.), dado que su utilización permite el incumplimiento de lo indicado en la solicitud, al incrementar ficticiamente la ejecución real del plan de formación realizado por el beneficiario.

2.7.3.5.- Referentes al control posterior

Este Tribunal considera que FORCEM debería reinstaurar esta actividad al objeto de realizar las comprobaciones que le permitan detectar situaciones de fraude, hecho éste que FORCEM no realiza en la actualidad (se limita a actuaciones concomitantes de control de actividad). Asimismo, este control a posteriori debe ser aplicado también a los planes intersectoriales.

2.7.4.- Recomendaciones referentes a la modificación de los criterios de financiación y justificación

Se reúne en este epígrafe el conjunto de recomendaciones cuya finalidad es el logro de una distribución de fondos más eficaz y eficiente y la eliminación de las diferencias en financiación entre las diversas iniciativas existentes.

2.7.4.1.- Referentes a la mejora en la eficacia de la gestión de fondos.

Con el fin de evitar la existencia de fondos "ociosos", ya puesta de manifiesto en el anterior "Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua", este Tribunal considera conveniente que FORCEM realice las siguientes actuaciones:

- Asignar, de forma automática, los remanentes de fondos resultantes tras el compromiso del beneficiario, entre las siguientes solicitudes que no han tenido acceso a la ayuda como consecuencia de no haber alcanzado una puntuación suficiente, siempre y cuando estos otros planes hayan alcanzado un límite de calidad mínimo exigido por la convocatoria.

- Acumular estos fondos, o la parte no utilizada una vez aplicada la propuesta anterior, a la convocatoria siguiente. Este medida debería ser implementada por el INEM en colaboración con el Ministerio de Hacienda.

2.7.4.2.- Referentes a los criterios utilizados en el cálculo de la ayuda a conceder.

Pese a que el actual sistema considera el hecho histórico, esto es, los antecedentes existentes en FORCEM respecto a la actuación de los beneficiarios, este Tribunal recomienda modificar los criterios aplicados al objeto de corregir las deficiencias que presenta su utilización. Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

- Considerar la evolución de la tendencia referente a la actuación de cada beneficiario como dato adicional al de actividad realizada, así como el grado de actividad realizada en otros sectores.

- Sustituir el actual criterio de consideración del hecho histórico en términos monetarios por la capacidad real (horas de formación impartidas, partícipes formados, grupos impartidos, etc.).

- Sustituir el ratio Importe certificado/Importe comprometido, por el de Importe certificado/Importe aprobado, dado que el primero de los ratios beneficia a aquellos beneficiarios que minoran el alcance de su compromiso frente a lo indicado en la solicitud de la subvención.

- Asimismo, FORCEM debería considerar planes con incidencias a todos aquellos que tengan un ratio Importe certificado/Importe aprobado excesivamente bajo (en todo caso superior al 0,8% actual).

- Asimismo, este Tribunal considera que FORCEM debe modificar su criterio de actualización de la ayuda (multiplicar el ratio Importe certificado/Importe comprometido por 1,25), por otro en el que la actualización sea exclusivamente el índice de precios y el ratio utilizado sea el de Importe certificado/Importe aprobado.

- Al objeto de eliminar las diferencias que se producen como consecuencia de utilizar fórmulas distintas de valoración de las solicitudes según el tipo de plan de que se trate, FORCEM debe desarrollar las siguientes actuaciones:

  – Sustituir la variable plantilla por la de partícipe. Esta sustitución permitiría unificar las fórmulas de concesión de ayuda, lo que facilitaría la eliminación del trato de privilegio que actualmente tienen los planes intersectoriales respecto a los agrupados y de empresa y el que tienen las empresas de mayor plantilla respecto a las de menor tamaño.

  – Eliminar el actual límite de horas en función de la plantilla existente dado que favorece a empresas de mayor tamaño con, en general, mayores recursos destinables a formación.

  – Equilibrar la relación existente entre las variables a considerar en la fórmula utilizada para calcular la ayuda a conceder, al objeto de evitar la situación actual en la que el peso específico de la variable plantilla (partícipe en el caso de aplicarse la recomendación anterior) permite asignar más de un 85% del total de la financiación a conceder, mientras que la valoración técnica no alcanza el 15%, hecho este que permite asignar la financiación en función del volumen de plantilla y no de la calidad del plan o las necesidades de formación del colectivo al que va destinado.

2.7.4.3.- Referentes a la mejora en la distribución de los fondos.

Con el fin de mejorar la formación de los partícipes en planes de formación intersectoriales, este Tribunal recomienda sustituir el actual criterio de asignación de fondos (distribución similar entre organizaciones patronales y sindicales) por otro en

el que el reparto se realice en función de criterios tales como la valoración técnica, el número de partícipes, etc.

2.8.- Análisis del cumplimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de Fiscalización sobre la Fundación para la Formación Continua (aprobado por el Pleno de este Tribunal de 29.9.1998).

En este apartado se analizan aquellas recomendaciones incluidas en el referido Informe de Fiscalización Especial sobre la Fundación para la Formación Continua que no han sido atendidas, o han sido atendidas sólo parcialmente, por las entidades (Gobierno, INEM y FORCEM) a las que iban dirigidas. Consecuentemente las restantes recomendaciones no incluidas en este apartado han sido puestas en práctica por las referidas entidades.

1. Recomendaciones dirigidas al Gobierno.

   - La primera de las recomendaciones realizadas por este Tribunal al Gobierno consistía en la necesidad de modificar la normativa entonces en vigor en el sentido de garantizar el acceso a este tipo de formación a todos los trabajadores y empresas, evitando las exclusiones entonces existentes. Si bien es cierto que esta recomendación ha sido parcialmente atendida en los II ANFC, al incluir colectivos que anteriormente estaban excluidos (v.gr.: trabajadores autónomos, agrarios, etc.) no es menos cierto que aún existen empresas y colectivos laborales que no tienen acceso a este tipo de formación (v.gr.: abogados, procuradores, notarios, registradores de la propiedad, y, en general, todos aquellos trabajadores que no estén incluidos en un régimen público de Seguridad Social).

     No obstante lo anterior, este Tribunal debe destacar que pese a la incorporación de nuevos colectivos profesionales como sujetos que pueden acceder a la realización de este tipo de cursos, la financiación de este tipo de ayudas y cursos recae únicamente en los trabajadores y empresas obligadas a cotizar por esta "contingencia", principalmente las empresas con trabajadores incluidos en el Régimen General, mientras que los nuevos colectivos incorporados con derecho a participar en este tipo de cursos no efectúan aportación alguna para financiar este tipo de formación; sino que los costes estimados que suponen la incorporación de estos colectivos

(estimación cuyo sistema de cálculo no ha sido justificado como resultado de la aplicación de parámetros objetivos) vienen financiados mediante aportaciones efectuadas directamente por el INEM.

- La segunda de las recomendaciones realizadas por este Tribunal hacía referencia a la necesidad de que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales realizara un desarrollo normativo de diversos aspectos relativos a la justificación de estas ayudas que venían exigidos por la normativa comunitaria, tales como las comprobaciones a realizar por la UAFSE con carácter previo a la emisión de la certificación de datos realizada por el beneficiario en la solicitud del pago de la subvención, el modo de realizar la verificación regular de la correcta realización de las acciones financiadas por la Unión Europea, las medidas que deben adoptarse para prevenir y perseguir las irregularidades cometidas en la gestión de estos fondos, y los mecanismos para recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencias. Esta recomendación no ha sido tomada en consideración por el citado Ministerio, por lo que aún queda pendiente el desarrollo normativo de los apartados anteriormente indicados.

  Esta situación ha sido contemplada, sin embargo, en el apartado 2.4 del III Acuerdo Tripartito, en el que se prevé que la nueva Fundación encargada de gestionar las ayudas establecerá los mecanismos y procedimientos de gestión oportunos a fin de observar el cumplimiento de la normativa comunitaria, tanto en su regulación general (reglamentos generales del FSE) como específica sobre ayudas de formación en las empresas.

- La cuarta de las recomendaciones realizadas por este Tribunal, se refería a la necesidad de que se eliminara la posibilidad de que los beneficiarios de estas ayudas evitaran o cuando menos limitarán la actuación de los órganos de control (vgr: Inspección de Trabajo, IGAE, Tribunal de Cuentas, etc.) mediante la contratación de estos cursos con terceras personas dependientes o vinculados directamente con los beneficiarios de estas ayudas[37].

[37] El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales manifiesta en sus alegaciones que existen plenas garantías jurídicas para que los órganos de control puedan realizar sus funciones sin que exista limitación por causa de subcontrataciones de los cursos con terceros (Documento de alegaciones del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, epígrafe 2). En relación con esta alegación cabe hacer la siguiente precisión: la existencia de una multiplicidad de niveles de subcontratación introduce un elevado grado de opacidad en la justificación del beneficiario, dificultando de forma extraordinaria

Si bien las recomendaciones realizadas por este Tribunal han sido recogidas en las siguientes convocatorias de ayudas, no es menos cierto que en dichas convocatorias se ha establecido como excepción la contratación de las organizaciones empresariales o sindicales de naturaleza federal o confederal a favor de sus miembros, asociados, o entidades estatutariamente dependientes de aquéllos, con lo cual existe el riesgo de que en estos casos se produzca una acumulación de beneficios en dichas entidades dependientes que posteriormente pueden ser trasladados a las organizaciones empresariales o sindicales de quienes dependen. Para evitar este riesgo, este Tribunal entiende que, como mínimo, el Gobierno debiera establecer la imposibilidad de que, en estos casos, estas entidades dependientes de las organizaciones empresariales y sindicales beneficiarias de ayudas obtengan beneficios de la gestión de este tipo de planes, así como el traslado a dichas entidades de las mismas obligaciones de justificación de costes de las propias asociaciones empresariales y sindicales de quienes dependen.

- La quinta de las recomendaciones realizada por este Tribunal recogía la necesidad de creación de un registro administrativo de subvenciones públicas en el que se recogieran la totalidad de ayudas, subvenciones o avales concedido por cualquiera de las Administraciones Públicas, tanto Central como Territoriales. Esta recomendación ha sido parcialmente atendida con la creación de un registro de subvenciones para las concedidas por la Administración Central, si bien queda pendiente la extensión de dicho registro a las subvenciones concedidas por las restantes Administraciones Públicas (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), sin la cual este Registro presenta una operatividad muy reducida.

- La sexta de las recomendaciones realizadas por este Tribunal tenía por finalidad la actualización de la Ley 51/1980, Básica de Empleo, que prevé la gestión pública de toda la formación profesional por el INEM, a fin de que se contemple la situación actual en la que una parte de esta formación se

---

cualquier verificación que se pretenda realizar. Por otra parte, la mera existencia de una multiplicidad de niveles de subcontratación cuestiona la capacidad real del beneficiario para aplicar fondos recibidos. En este contexto, el Tribunal, aún reconociendo los avances que ha ido introduciendo el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (siguiendo las recomendaciones afectadas en Informes anteriores) en materia de control de beneficiarios, debe insistir en que se limiten las subcontrataciones como máximo al primer nivel.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

viene realizando a través de FORCEM (cuya naturaleza jurídica es la de una fundación privada). Esta adecuación de la citada Ley a la realidad ha cobrado mayor intensidad como consecuencia de la incorporación de un nuevo agente gestor de estos fondos: la fundación HOBETUZ, fundación que, tras los acuerdos firmados entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Gobierno Vasco (acuerdos que posteriormente se han visto plasmados en las correspondientes Leyes de Presupuestos o Reales Decretos Leyes) se encarga de la gestión de una parte de la formación profesional continua que se desarrolla en el País Vasco para la concesión de subvenciones en materia de formación continua.

Esta necesidad de actualización debe, por otra parte, aclarar la situación de la formación profesional continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco, a fin de evitar posibles solapamientos o actuaciones contradictorias en la financiación de este tipo de formación profesional por parte de las dos entidades que gestionan estos fondos: FORCEM (desde el III Acuerdo Tripartito la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo) y HOBETUZ, y establecer los mecanismos de relación que deben existir entre ambas fundaciones.

- La octava de las recomendaciones realizada por este Tribunal hacía referencia a la necesidad del establecimiento de un sistema de módulos o costes predeterminados máximos en la concesión y justificación de este tipo de ayudas, admitiendo la posibilidad de superar estos módulos en aquellos casos en que el beneficiario de los fondos justificase la necesidad de superar estos límites.

  Si bien es cierto que esta recomendación ha sido recogida parcialmente en las convocatorias de ayudas de del ejercicio 1997 y siguientes (se ha establecido un módulo hora/alumno de 3.000 ptas. para la formación presencial, 1.000 ptas. para la formación a distancia y 1.500 ptas. para la modalidad "mixta", con un límite conjunto para la totalidad del plan de 1.500 ptas. hora/alumno), sigue teniendo plena vigencia la indicación efectuada en el apartado 4 de la Sección II de ese primer informe de fiscalización de FORCEM, respecto a la necesidad de profundización en la determinación de estos límites máximos de costes, a fin de determinar módulos distintos a los distintos tipos de acciones formativas financiadas, en función de las características que éstas presentan (v.gr.: no puede fijarse un mismo límite a una acción formativa de carácter experimental que a otras

que no reúnen este carácter, en las que por lo tanto, el coste de material didáctico, de protección e incluso de mantenimiento y acondicionamiento de instalaciones es generalmente inferior al de aquéllas).

2. Recomendaciones dirigidas al INEM y a FORCEM.

   - La primera de las recomendaciones efectuadas por este Tribunal hacía referencia a la necesidad de modificar la exigencia de que la promoción de los planes sectoriales o intersectoriales deba ser realizada por una organización empresarial o sindical, dando acceso a esta posibilidad a otras entidades de economía social (cooperativas, mutualidades, fundaciones, sociedades anónimas laborales, etc.). Esta recomendación ha sido atendida parcialmente en las convocatorias de ayudas de los ejercicios 1998 a 2000, ya que en ellas se contemplaba la posibilidad de que las entidades de economía social pudieran ser promotoras de planes de formación en su ámbito de actuación, si bien condicionándola a su participación directa en la negociación colectiva (apartado 5º de las citadas convocatorias). Asimismo, en dicha norma se contemplaba la posibilidad de que aquellos solicitantes que justificasen la imposibilidad de obtener un promotor para su plan agrupado pudieran solicitar de la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua la realización de esta función.

     Este Tribunal entiende que al condicionar esta función a la participación directa del solicitante en la negociación colectiva, únicamente existe un cumplimiento formal de la recomendación efectuada por este Tribunal, ya que la mayor parte de las entidades de economía social carecen de esta posibilidad, bien por impedirlo su propia naturaleza jurídica (las cooperativas, si bien pueden contratar trabajadores por cuenta ajena, lo habitual es que se nutran de socios cooperativistas, por lo que no es factible su participación en negociación colectiva alguna, de hecho, en el plan de formación solicitado por la Confederación de Cooperativas Agrarias de España, fiscalizado por este Tribunal, fue promovido por la Federación Estatal de Banca y Ahorro de Comisiones Obreras), o bien su falta de tradición en la participación en la negociación colectiva (v gr: no existe una asociación de fundaciones, mutualidades, etc. que puede plantear la creación de un ámbito específico de negociación colectivo para este tipo de entidades).

No obstante lo anterior, el III Acuerdo Tripartito de Formación continua, firmado el 19 de diciembre de 2000, prevé la posibilidad de presentación de planes de formación de carácter sectorial e incluso intersectorial (bajo la denominación de "planes de formación específicos de la economía social"), tanto para cooperativas y sociedades laborales, como para sus federaciones y confederaciones; por lo que, este Tribunal entiende que la recomendación efectuada a este respecto ha sido finalmente asumida en los III Acuerdos.

- La cuarta recomendación de este Tribunal formulada al INEM y a FORCEM indicaba la necesidad de que la normativa reguladora de estas ayudas estableciera la obligación de las entidades perceptoras de las subvenciones de controlar con la Seguridad Social, por una parte, la adecuación de la relación jurídica de los trabajadores formados con las condiciones establecidas en el ANFC en vigor, y, por otra, la obligación de comprobar que los trabajadores formados prestaban servicios en las empresas a las que afirman pertenecer.

  Estas recomendaciones no han sido recogidas en las Resoluciones de la DG del INEM indicadas en el apartado anterior, que únicamente establecen la obligación genérica del perceptor de los fondos de acreditar, ante FORCEM, "*el cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la ayuda*", y la aceptación por el solicitante y las empresas que forman parte del plan agrupado o de grupo de empresas de las actuaciones de comprobación de FORCEM, INEM y demás órganos externos (incluidos los comunitarios) con competencia para ello.

  En este sentido, este Tribunal ha podido verificar que ni FORCEM ni el INEM han contrastado los datos facilitados por los solicitantes de las ayudas respecto a los trabajadores formados, con las bases de datos de trabajadores existentes en la Seguridad Social, al objeto de verificar que estos datos son correctos y que los participantes en estos cursos cumplían las condiciones exigidas en las convocatorias, dándose la circunstancia que, intentada esta comprobación por este Tribunal con las bases de datos de trabajadores de la Tesorería General de la Seguridad Social, ésta ha resultado infructuosa, dado el número y porcentaje de alumnos admitidos por FORCEM como válidos que han resultado rechazados por la Tesorería General de la Seguridad Social.

- La séptima recomendación realizada por este Tribunal se refería a la necesidad de que los centros que imparten la formación continua debieran estar homologados, bien por FORCEM, bien por alguna administración pública con competencia para ello. No obstante, esta recomendación tampoco ha sido tomada en consideración por sus destinatarios, por lo que sigue existiendo el riesgo de que se estén impartiendo cursos de formación continua realizados en centros que no reúnen los requisitos exigidos para este fin, con la consiguiente repercusión negativa en la formación continua subvencionada por el INEM[38].

  Por otra parte, esta falta de exigencia del cumplimiento del requisito de homologación a los centros o lugares en que se imparte este tipo de formación no parece, a juicio de este Tribunal, una actuación coherente con el compromiso expresado en el apartado II.1 del II Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional, alcanzado entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, respecto a la conversión de los centros de formación profesional en centros de formación integradores y de interconexión de los diferentes subsistemas de formación continua (reglada, ocupacional y continua), si posteriormente no se exige que los centros o lugares en que se imparte uno de estos tipos de formación profesional, en este caso la continua, deban estar homologados y reunir las condiciones de espacio y dotación de medios que oficialmente se consideran necesarios para impartir esta formación.

  Este mismo compromiso ha sido reiterado en el apartado sexto del III Acuerdo Tripartito de Formación Continua, en el que se prevé el compromiso del Gobierno con las organizaciones firmantes del acuerdo de colaborar en la formación de los trabajadores ocupados mediante la firma de

---

[38] El INEM manifiesta en sus alegaciones que lo importante no es tanto la homologación de los centros, sino establecer mecanismos que posibiliten una formación de calidad y asociada a las necesidades de las empresas (Documento de alegaciones del INEM. Epígrafe séptimo). A este respecto, este Tribunal considera por el contrario que la homologación constituye el mejor control de calidad.

Asimismo, el Tribunal debe poner de manifiesto que el proceso de homologación no debe afectar exclusivamente a los centros, sino que es necesario que el mismo afecte también a los formadores. Por otra parte, sería conveniente que el Ministerio iniciase este proceso de homologación por las acciones formativas de carácter horizontal, que constituyen el área que menos problemas plantearía para, a continuación, implementar el proceso de homologación a otros tipos de acciones formativas.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

convenios de colaboración para la utilización de centros públicos de formación profesional.

3. Recomendaciones que se deducen de la evaluación del cumplimiento de los objetivos previstos en la concesión de las subvenciones.

   - La primera de estas recomendaciones hacía referencia a la necesidad de que FORCEM concretara en objetivos específicos los objetivos generales previstos en el I y II ANFC: promoción profesional de los trabajadores, prosperidad de las empresas, procesos de innovación tecnológica, nuevas formas de organización del trabajo y nuevas actividades económicas, así como establecer indicadores que permitan evaluar su cumplimiento.

     Si bien FORCEM ha establecido un sistema de valoración de expedientes para la aprobación de las ayudas a conceder, este Tribunal entiende que esta recomendación no ha sido totalmente cumplida por FORCEM, en la medida en que varios de los objetivos anteriores son contemplados en esta convocatoria de forma genérica: especiales situaciones de las empresas, colectivos con mayores necesidades de formación, formación dirigida a cualificaciones escasas en el mercado, etc.

   - Asimismo, FORCEM no ha establecido indicadores, según la segunda recomendación de este Tribunal, que permitan medir el grado de cumplimiento de dichos objetivos en los expedientes de ayudas concedidos (vgr: impacto de la formación en la creación de nuevas formas de organización, el impacto de la formación impartida en la capacitación de trabajadores en cualificaciones profesionales escasas en el mercado laboral, etc.).

   - Este Tribunal entiende que, tal y como se indica en la quinta recomendación, debiera darse una nueva regulación a los permisos individuales de formación, de forma que los cursos individuales (para una sola persona) salieran de la órbita de los planes de formación y pasaran a formar parte de una nueva categoría de ayudas que englobara los permisos individuales de formación[39].

[39] FORCEM manifiesta en sus alegaciones su disconformidad con un tratamiento conjunto de las acciones formativas individuales y de los permisos individuales de formación, dadas sus

La recomendación efectuada por este Tribunal también se refería a la necesidad de profundizar en el análisis de los beneficios económicos y sociales obtenidos con la realización de la formación continua, y de los costes incurridos, para lo que FORCEM debiera ampliar la información obtenida de los diversos colectivos implicados en la formación (perceptores de subvenciones, empresas que emplean a los trabajadores formados, los propios trabajadores, etc.), y potenciar el estudio de las necesidades formativas sectoriales.

En este sentido, si bien FORCEM viene realizando estudios generales de los colectivos formados según áreas de trabajo (administración, producción, etc.), tipos de trabajadores formados según edad, sexo, nivel laboral

---

distintas finalidades (Documento de alegaciones de FORCEM. Epígrafe VI, páginas 69 a 71 inclusive). A este respecto, el Tribunal debe indicar que es plenamente consciente de la diferencia entre ambos tipos de acciones, por lo que no existe error de concepto alguno. Por el contrario, este Tribunal debe indicar que es FORCEM quien incurre en dos tipos de errores en sus alegaciones:

El primero es un error de simplificación, ya que la Fundación contrapone de forma absoluta los intereses del trabajador y los de las empresas, como si ambos intereses en este aspecto fuesen irreconciliables y nunca pudieran ser coincidentes, valoración con la que no puede estar de acuerdo este Tribunal. Es más, cuando el Tribunal propone la unificación de estas acciones, lo hace desde la perspectiva de que existe el riesgo de que resulte más fácil a un directivo (y a su empresa) que determinado curso de formación en el que éste tenga un interés personal en participar sea más fácil de conseguir dentro del plan de formación de la empresa que a través de un permiso individual de formación, en el que tiene que competir de igual a igual con otros trabajadores de otras empresas y, por tanto, con una menor posibilidad de obtener financiación para realizar este curso.

El segundo error de FORCEM se produce al no tener en cuenta, tal y como se exige en las convocatorias de estas ayudas, que en la presentación de la solicitud para el permiso de formación, el trabajador debe acompañar "*acreditación de la autorización de la empresa, con fecha, sello y firma original, en la que conste...* ", por lo que los intereses y necesidades personales a que obedece esta formación sólo son considerados por FORCEM en la medida en que la empresa dé la correspondiente autorización al trabajador; y, por tanto, si ésta considera que la formación que pretende obtener el trabajador no le reporta nada puede denegar perfectamente esta autorización.

Por tanto, en ambos tipos de formación: las acciones individuales y los permisos de formación, es necesario el consentimiento mutuo de trabajador y empresa, en contra de lo manifestado por la Fundación; en el primero, porque ningún trabajador está obligado a participar en un curso de formación (la empresa no puede obligar a ningún trabajador a que asista a los cursos de su plan de formación), y en el segundo, el trabajador debe contar con la autorización de la empresa para que pueda presentar su solicitud de ayudas.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

(directivo, técnico, etc.), aún no dispone de datos necesarios para una gestión más eficaz de estos fondos, como son: la incidencia de esta formación en la consecución de los objetivos generales establecidos en los II ANFC, número y porcentaje de personas que están repitiendo cursos de formación (lo que permitiría verificar el alcance subjetivo de esta formación), y grado de adecuación real de los cursos ofertados a las necesidades de formación existentes en el mercado. Así, por ejemplo, pese a las continuas noticias aparecidas en distintos medios de comunicación respecto a la escasez de verdaderos especialistas en diversas áreas, como las tecnologías relacionadas con INTERNET, tanto en lo que se refiere a lenguajes de programación: Java Script, Visual Basic, ASP, DHTML, etc; como en gestores de bases de datos: Oracle, SQL, etc; o telecomunicaciones, etc., FORCEM no ha realizado un estudio de los cursos en nuevas tecnologías que ha subvencionado, ni su evolución, ni ha establecido un sistema que permita medir las necesidades y mecanismos de promoción para la inclusión de este tipo de cursos en los planes de formación, etc..

- La sexta recomendación hacía referencia a la necesidad de que el INEM promovieran un sistema de certificación de las cualificaciones profesionales adquiridas por los trabajadores mediante la formación continua (lo que exige el establecimiento de unos requisitos homogéneos de metodología, duración, contenidos y características de la formación impartida y de los centros que la imparten), sistema que daría un mayor reconocimiento a la formación impartida y facilitaría la promoción profesional de los trabajadores que participaran en ella.

  A este respecto, FORCEM sólo ha venido a exigir en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997 y posteriores, la entrega de un certificado de participación a cada asistente, lo que, en opinión de este Tribunal, resulta insuficiente para considerar cumplida la recomendación efectuada por este Tribunal.

  Este Tribunal debe destacar que esta certificación no solo existe en ámbitos profesionales gestionados por Organismos públicos (v.gr.:, en el ámbito laboral marítimo existen tanto los títulos profesionales impartidos por los centros profesionales náutico-pesquero homologados por la Dirección General de Pesca y la Dirección General de la Marina Mercante, como los cursos profesionales necesarios para el desempeño de determinados puestos de trabajo como para el desempeño de éstos en determinados tipos de

buques), sino también en determinados ámbitos profesionales (v.gr.: en el sector profesional de la informática están apareciendo centros de formación que ofertan títulos profesionales certificados directamente por las grandes compañías del sector: Microsoft, Cisco System, etc.).

3.- EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD REALIZADA DURANTE EL PERIODO FISCALIZADO

En este epígrafe se pone de manifiesto la actividad realizada tanto por FORCEM como por los demandantes de ayudas (beneficiarios en el caso de que éstas les hayan sido concedidas). Los fondos que han sido aplicados a la actividad formativa (excluidos los gastos de funcionamiento de FORCEM) han sido superiores a los 427.000 millones de pesetas. Su detalle se ha mostrado en el epígrafe 4.3 de la Sección I.

El análisis de la evolución contempla los siguientes apartados:

1. Demanda de ayudas para planes de formación.
2. Gestión realizada por FORCEM.
3. Gestión realizada por los beneficiarios de ayudas.
4. Formación ofertada y su coste.
5. Características de los partícipes en la formación.
6. Formación individual.

3.1.- Demanda de ayudas para planes de formación.

Durante el periodo fiscalizado se presentaron 21.469 solicitudes de planes de formación por un importe de 1.294.890 millones de pesetas. Las características de esta demanda fueron, según el análisis realizado por este Tribunal, las siguientes:

- La elevada concentración de las solicitudes en un bajo número de demandantes de ayuda. El 8,6% de los demandantes solicitaron el 32,4% de las ayudas y casi el 44% del total de la financiación solicitada.

  Un 34,4% de los demandantes lo fueron con carácter habitual, habiendo presentando sus demandas en, al menos, tres de las convocatorias fiscalizadas. Este colectivo presentó el 65,2% del total de las solicitudes, siendo el valor de su demanda de casi el 75% del total.

  Dentro de este colectivo se encontraban 159 titulares con un número de planes por convocatoria superior a cinco. Estos titulares presentaron durante el periodo fiscalizado 4.181 planes de formación con una solicitud de ayuda de más de 352.376 millones de pesetas, lo que equivale a decir que un 2% de los titulares presentaron casi un 20% de los planes de formación, demandando ayudas por más de un 28% del total de la financiación solicitada. Este colectivo estuvo compuesto, básicamente, por consultoras especialistas en formación y las organizaciones sindicales y patronales. En el cuadro adjunto se muestra esta situación:

(millones de pesetas)

ESTUDIO DE CONCENTRACIÓN DE LA DEMANDA DE AYUDAS						
COLECTIVO	**SOLICITANTES**		**SOLICITUDES**		**IMPORTE**	
	Nº	**% S/ TOTAL**	**Nº**	**% S/ TOTAL**	**Nº**	**% S/ TOTAL**
Empresas de consultoría/ formación	98	1.1	1.477	6.9	90.544	7.0
Organizaciones Sindicales	10	0.1	1.739	8.1	209.486	16.2
Organizaciones Patronales/grandes empresas	51	0.6	965	4.5	52.346	4.0
TOTAL	**159**	**1.8**	**4.181**	**19.5**	**352.376**	**27.2**

- En general, las ayudas solicitadas lo fueron para la realización de planes agrupados. Así, más del 54% de las solicitudes lo fueron para la realización de esta iniciativa, siendo el importe demandado por éstas de casi el 69% del total.

- En las convocatorias 1999 y 2000 se estabilizó la tendencia al alza del número de solicitudes de ayudas para todas las iniciativas de formación.

  Por el contrario, el tamaño de los planes presentados creció de manera diferenciada según el tipo de iniciativa, debiendo destacarse el incremento

experimentado por los planes agrupados (23,1%) Este incremento está justificado por el crecimiento en la previsión del número de partícipes a formar.

- Las solicitudes presentadas, junto con el esfuerzo inversor a aportar por los solicitantes, tenia como objetivo formar a 14,28 millones de trabajadores (período 1997/1999). Para ellos se preveía un incremento anual en el número de trabajadores previstos formar que oscilaba, según tipos de iniciativas, entre un 22% y el 34%.

- El importe de la ayuda media solicitada para cada trabajador fue de 61.000 pesetas (periodo 1997/99). Respecto a esta media debe indicarse la existencia de diferencias entre las iniciativas de planes de empresa, en los que la citada ayuda media fue de 49.000 pesetas y los planes agrupados e intersectoriales, en los que esta media fue de 68.000 pesetas, existiendo en consecuencia una desviación entre iniciativas de un 28%.

- La evolución de las solicitudes de las diferentes iniciativas se caracterizó por lo siguiente:

  – Elevados crecimientos del número de trabajadores previstos formar.

  – Mantenimiento del número de acciones formativas por plan.

  – Descenso en el número de horas de formación por trabajador.

  El resultado agregado de estas variables generó un incremento del número de horas de formación a impartir.

- El tipo de formación previsto fue, para el conjunto de iniciativas, de carácter horizontal. Así, más del 30% de las acciones propuestas se incluían dentro de las materias de "Informática de usuario", "Seguridad e higiene", "Habilidades de mando" e "Idioma inglés", siendo el tipo de modalidad formativa, principalmente, la presencial.

- La forma prevista de impartición de las acciones formativas era, mayoritariamente, presencial y de carácter grupal.

3.2.- Gestión realizada por FORCEM

Como consecuencia del proceso de verificación y valoración de los planes presentados, y de los fondos disponibles, FORCEM propuso la concesión de ayudas a, aproximadamente, al 78% de éstos, lo que equivale a 16.845 planes. Las características de esta actividad gestora fueron:

- Elevada eficacia de FORCEM, desde el punto de vista de la elaboración de la propuesta de financiación, al proponer para su concesión más del 95% de los fondos destinados a la financiar ayudas para planes de formación. Pese a este hecho global, debe destacarse que esta eficacia no se ha mantenido en la convocatoria correspondiente al ejercicio 2000. En esta convocatoria FORCEM dejó de proponerse la aplicación de recursos por valor de 6.275 millones (6,6% de los asignados) volviendo a una situación parecida a la de la convocatoria de 1997. En el cuadro adjunto se muestra la situación descrita:

(millones de pesetas/%)

FONDOS DESTINADOS A PLANES DE FORMACIÓN	1997	1998	1999	2000
	IMPORTE/%	IMPORTE/%	IMPORTE/%	IMPORTE/%
Financiación disponible	72.043	62.897	73.200	94.496
Financiación aprobada	63.561	62.302	73.814	88.221
Fondos no dispuestos	8.482	595	(614)	6.275
% DE EFICACIA EN APLICACIÓN FONDOS	**88,2**	**99,0**	**100,8**	**93,4**

- Dentro de la financiación de planes de formación, la Comisión Tripartita procedió a asignar en cada convocatoria un fondo de 14.000 millones de pesetas para la realización de planes intersectoriales, iniciativa ésta que solo puede ser gestionada por las organizaciones de carácter empresarial o sindical más representativas dentro del ámbito estatal, autonómico o provincial.

  FORCEM, una vez conocidos los fondos existentes y realizado el examen de los planes presentados, propuso la financiación a conceder a aquellos que habían superado los requisitos inicialmente establecidos. La asignación de estos fondos se caracterizó por:

  – La existencia de una elevada concentración de ayudas en la iniciativa de planes agrupados. Esta ayuda osciló entre el 57,6% y el 59,2% (caso de la convocatoria del ejercicio 2000).

- El constante crecimiento de la financiación, crecimiento que se distribuyó, entre los planes de empresa y agrupados.

- La financiación propuesta por FORCEM supuso financiar un importe de, aproximadamente, el 23% de la ayuda solicitada, aunque en el caso de los planes intersectoriales, y como consecuencia de la existencia inicial del citado fondo de 14.000 millones, esta financiación alcanzó casi el 63%.

- La concentración de las ayudas propuestas para aprobación fue, en términos generales, similar a la descrita al analizar la demanda de fondos, aunque disminuyó el grado de concentración en cuanto a la financiación propuesta se refiere. En el cuadro adjunto se muestra este hecho:

% CONCENTRACIÓN DE AYUDAS						
NIVEL CONCENTRACIÓN	Nº PLANES			IMPORTES		
	% DEMANDA	% APROBACIÓN	DESV.	% DEMANDA	% APROBACIÓN	DESV.
>1 Plan	32,4	33,4	+ 1 Punto	43,4	39,6	- 3,8 Punto

- El número de partícipes previstos formar en la fase de aprobación por FORCEM, durante el período 1997/1999, fue de 12,34 millones de trabajadores, lo que supuso un descenso del 13,6% respecto a previsión en solicitud.

- La distribución de trabajadores, por tipos de iniciativas, y su evolución se caracterizó por:

  - El elevado número de partícipes previstos formar por los planes agrupados (el 66% del total).

  - El fuerte crecimiento experimentado en las previsiones de trabajadores a formar, originado, básicamente, por el crecimiento en las previsiones de los planes agrupados, dado que los planes de empresa e intersectoriales tuvieron crecimientos mínimos.

- La financiación concedida aportó una ayuda media por trabajador de 15.506 pesetas frente a las 61.000 demandadas. Esta ayuda media fue diferente en función del tipo de iniciativa. En el cuadro adjunto se muestra este hecho:

AYUDA MEDIA TRABAJADOR EN LA ACTIVIDAD DE APROBACIÓN					
INICIATIVA	**AYUDA MEDIA INICIATIVA**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Agrupados	13.553	22.143	13.932	11.617	11.739
Empresa	13.454	13.011	12.993	12.365	15.261
Intersectoriales	45.012	51.807	43.603	43.747	42.513
AYUDA MEDIA CONVOCATORIA	**15.506**	**21.180**	**15.821**	**13.657**	**14.181**

Las principales conclusiones derivadas del cuadro anterior son:

- El desigual tratamiento recibido por los partícipes en los planes de empresa y agrupados frente a los planes intersectoriales. La desviación media entre los planes citados fue superior al 70% (caso de planes de empresa).

- La tendencia decreciente de la ayuda media a los planes intersectoriales y agrupados, motivado por un crecimiento de los partícipes superior al experimentado por los recursos asignados a este tipo de iniciativas.

- La evolución del tipo de acciones a impartir ha tendido hacia las de carácter horizontal, tal y como demuestra el crecimiento del número medio de partícipes por acción y la media de esta evolución dentro de las diferentes iniciativas de formación. Esta evolución se muestra en el cuadro adjunto:

Nº MEDIO DE PARTÍCIPES POR ACCIÓN				
CONVOCATORIA	**TOTAL**	**P.AGRUPADO**	**P.EMPRESA**	**P.INTERSECT.**
1997	45	54	33	142
1998	57	68	38	152
1999	71	86	46	146
2000	78	95	46	150

- Para el periodo verificado, las previsiones definidas en las solicitudes referentes a las acciones a desarrollar, las horas de formación y el número de partícipes se redujeron en más de un 34%, alcanzando, aproximadamente, el 44% el caso de horas de formación a impartir.

- FORCEM no propuso para su aplicación los fondos excedentes originados como consecuencia de la diferencia existente entre los importes de las subvenciones inicialmente concedidos y el compromiso del beneficiario (de menor importe).

A estos excedentes hay que añadir los derivados de las renuncias de los beneficiarios a las subvenciones concedidas.

3.3.- Gestión realizada por los beneficiarios de ayudas

La gestión realizada por los beneficiarios de ayudas se caracterizó por:

- El incumplimiento, tanto al nivel de iniciativas como por convocatorias, de las condiciones recogidas en los planes aprobados o comprometidos. En el cuadro adjunto se muestran para las variables: acciones formativas, horas de formación y partícipes, sus previsiones y su realización, todo ello para el período 1997/1999.

GRADO DE REALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA PROPUESTA (1997/1999)			
VARIABLES	**Nº ACCIONES FORMATIVAS**	**Nº HORAS DE FORMACIÓN (MILES)**	**Nº PARTÍCIPES (MILES)**
Datos en aprobación/Compromiso	210.726	489.686	12.344
Datos en certificación	103.375	166.142	4.094
% REALIZACIÓN	**49,0**	**33,9**	**33,1**

La situación descrita se produce para todo tipo de iniciativas existentes. La evolución del ratio certificado/aprobado para los conceptos de acciones, horas y partícipes ha sido, en general, regresiva, para todas las convocatorias e iniciativas.

No obstante el escaso porcentaje de realización anteriormente indicado, el porcentaje que representó la ayuda finalmente satisfecha respecto a la ayuda aprobada fue del 90,7% (todo ello referido al período 1997/1999), lo que supone una diferencia de 51 puntos porcentuales respecto de la actividad realizada, lo que no parece razonable.

- La ayuda media recibida por partícipe fue de 44.261 pesetas, existiendo una desviación respecto a la ayuda media prevista en la fase de aprobación que fue de 20.388 pesetas, lo que representa un 185,4%.

- Como consecuencia de la situación descrita en los puntos anteriores, los beneficiarios han dejado de aplicar fondos por valor de 45.416 millones de pesetas (18.398 millones en el periodo 1996-1998), tal y como muestra el cuadro adjunto:

(millones de pesetas)

FONDOS APLICADOS EN PLANES DE FORMACIÓN	1996	1997	1998	1999	2000*
	IMPORTE/ %	IMPORTE/ %	IMPORTE/ %	IMPORTE/ %	IMPORTE/ %
Financiación aprobada	69.456	63.561	62.302	73.814	88.877
Financiación certificada	61.941	57.263	57.717	66.225	69.448
Fondos no aplicados	7.515	6.298	4.585	7.589	19.429
% DE EFICACIA EN APLICACIÓN FONDOS	**89,2**	**90,1**	**92,96**	**89,7**	**78,1**

*Datos provisionales

- Los beneficiarios de ayudas especializan su actividad en función del tamaño de su plantilla. Así, las empresas con un tamaño de plantilla inferior a 200 trabajadores participan mayoritariamente en planes agrupados, mientras que las empresas con una plantilla superior a la citada desarrollan planes de formación propios (el 92% de los trabajadores formados en este tipo de planes de empresas corresponden a empresas con plantilla superior a 200 trabajadores).

- Casi el 51% de los trabajadores corresponden a empresas con una plantilla superior a 200 trabajadores (32% en el caso de empresas con plantilla superior a 1000). Como se ha indicado anteriormente, estas empresas son las que, generalmente, cuentan con mayor capacidad para realizar actividades formativas.

3.4.- Formación ofertada y su coste

Este Tribunal ha realizado un estudio referente al tipo de acciones formativas desarrolladas por las diferentes iniciativas en la convocatoria 1999. Del mismo se deduce:

- Existe una elevada concentración en el tipo de acciones impartidas. Seis grupos de acciones reúnen más del 40% de las realizadas (considerando el número de alumnos formados), existiendo prioridad de la formación de alumnos en el grupo de acciones de informática de usuario (19,3% sobre el total de partícipes).

- En general el tipo de modalidad de impartición es presencial (78% de las horas de formación).

- El coste medio hora partícipe para los grupos de acciones indicadas anteriormente es similar en el caso de las iniciativas de planes de formación de empresa e intersectoriales, existiendo diferencias entre estos planes que varía, en términos generales, entre un 1% y un 4%. En el caso de planes agrupados, la desviación respecto a los intersectoriales varía, para la muestra realizada, entre un 16,1%, caso del grupo de acciones clasificables como de "Atención al cliente" o el 58,1% en el grupo de las correspondientes a "Habilidades de mando".

Finalmente debe señalarse que en un estudio específico realizado por este Tribunal para los grupos de acciones formativas de "Informática de usuario" y "Seguridad e higiene", se han detectado los siguientes hechos significativos en acciones de similar contenido:

- Diferencias en el coste hora de la acción formativa, siendo iguales sus duraciones y el número de partícipes.
- Duraciones diferentes en la acción formativa a impartir, siendo el coste hora y el número de partícipes iguales.
- Distinto número de partícipes, siendo el coste hora de la acción formativa y la duración de la acción iguales.
- Acciones formativas que con el mismo número de partícipes tienen un coste hora diferente y superior en la acción que presenta menor duración.
- Acciones formativas que con menor número de partícipes y duración presentan un coste hora superior.

3.5.- Características de los partícipes en la formación.

En este apartado se analiza la evolución que presentan los alumnos que han participado en las acciones formativas. Sus características se muestran resumidas, para el periodo fiscalizado, en el cuadro adjunto:

CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTÍCIPES EN FORMACIÓN (1996/2000)								
CARACTERISTICA	**EMPRESA**		**AGRUPADO**		**INTERSECTORIAL**		**TOTAL**	
	PARTÍCIPE	**%**	**PARTÍCIPE**	**%**	**PARTÍCIPE**	**%**	**PARTÍCIPE**	**%**
Categoría laboral								
Directivo	141.415	5,2	251.926	7,6	36.675	4,6	430.016	6,3
Mando intermedio	401.414	14,7	253.984	7,6	65.523	8,2	720.921	10,5
Técnico	530.938	19,5	416.454	12,5	130.917	16,4	1.078.309	15,7
Trabajador cualificado	1.056.010	38,7	1.433.593	43,1	398.133	49,9	2.887.736	42,1
Trabajador no cualificado	596.054	21,8	968.762	29,1	165.809	20,8	1.730.625	25,3
Sin datos	3.645	0,1	2.609	0,1	34	0,0	6.288	0,1
Edad								
> 25 años	248.933	9,1	471.498	14,2	91.369	11,5	811.800	11,8
De 25 a 35 años	1.146.799	42,0	1.408.025	42,3	404.809	50,8	2.959.633	43,2
De 36 a 45 años	744.090	27,3	816.653	24,5	207.165	26,0	1.767.908	25,8
Mas de 45 años	584.799	21,4	581.465	17,5	92.960	11,7	1.259.224	18,4
Sin datos	4.855	0,2	49.687	1,5	788	0,1	55.330	0,8
Sexo								
HOMBRES	1.816.796	66,6	1.981.290	59,5	459.158	57,6	4.257.244	62,1
MUJERES	912.537	33,4	1.345.938	40,5	337.929	42,4	2.596.404	37,9
Sin datos	143	0,0	100	0,0	4	0,0	247	0,0
TOTAL PARTÍCIPES	**2.729.476**	**39,8**	**3.327.328**	48,5	**797.091**	**11,6**	**6.853.895**	**100,0**

Del análisis de la información facilitada por FORCEM, recogida de forma agregada en el cuadro anterior, se deducen las siguientes conclusiones:

A) Referentes a la categoría laboral de los partícipes

- Los colectivos de menor formación, entendiendo por tales los correspondientes a "trabajadores cualificados" y "trabajadores no cualificados" constituyen el núcleo en la formación continua, dado que más del 67% de los partícipes formados pertenecen a estos colectivos. Estos priman en todo tipo de iniciativas, aunque sobre todo en los correspondientes a planes agrupados e intersectoriales.

- El estancamiento en el proceso de formación de los partícipes correspondientes a los colectivos de "directivos", "mandos intermedios" y "técnicos". Frente a este estancamiento se ha producido, durante el período fiscalizado un continuo y elevado crecimiento de los trabajadores no cualificados.

B) Referentes a la edad de los partícipes

- La concentración de los partícipes formados en el colectivo situado entre los 25 y 35 años, es decir, el de los trabajadores que están en el segundo grupo de edad más próximo a la terminación de los estudios de formación.

- La baja formación impartida a los trabajadores mayores de 45 años, colectivo que se encuentra más alejado de su formación académica (y que, en teoría, tiene una mayor necesidad de reciclaje profesional). A este hecho debe añadirse que, por las circunstancias históricas de nuestro país, este colectivo posee un nivel menor de formación académica, lo que incrementa su necesidad de formación. Esta necesidad no ha sido satisfecha durante el período fiscalizado.

- El comportamiento similar de las diferentes iniciativas, y debiendo hacerse especial referencia al hecho de que en el caso de planes intersectoriales, iniciativa en la que son los propios trabajadores los que demandan formación, el colectivo de mayores de 45 años muestra el menor peso específico de los cinco niveles existentes.

C) Referentes a sexo de los partícipes

- El crecimiento continuo en la formación del colectivo de mujeres frente a un cierto estancamiento del de hombres.

- El similar comportamiento de todas las iniciativas por lo que respecta a la formación según el sexo de los partícipes.

  Debe destacarse el hecho de que en los planes intersectoriales la formación demandada en el colectivo de mujeres ha crecido hasta ser ligeramente inferior al de hombres. En cualquiera de los casos esta demanda ha decaído desde la convocatoria correspondiente al ejercicio 1998.

D) Referentes al alcance subjetivo de la formación impartida

Del análisis de la información facilitada por FORCEM a este Tribunal, se deduce la existencia del riesgo de que, debido a una concentración de la formación impartida en un numero reducido de personas, el alcance subjetivo real (número de personas que realmente han sido formados a través de FORCEM) sea inferior del que se deduce de la simple lectura del numero de participantes formados, debido a la existencia de numerosos alumnos que realizan varios cursos en cada convocatoria.

En un estudio realizado por este Tribunal sobre una muestra de partícipes facilitada por FORCEM, este Tribunal ha observado lo siguiente:

- 53.795 alumnos (15,6% del total de alumnos de los planes seleccionados como muestra de auditoría), realizaron más de un curso; de éstos, 4.146 alumnos realizaron 4 o más cursos entre ambos ejercicios.

- Los alumnos que realizan más de un curso pasan de representar el 7,8% del total en 1996 a representar el 15,9% en 1997, lo que supone duplicar de un ejercicio al siguiente este porcentaje. En opinión de este Tribunal, existe el riesgo de que se está "profesionalizando" la formación impartida a través de FORCEM en un colectivo determinado de personas, perdiendo, por tanto, su alcance real en cuanto a número de trabajadores formados.

- Asimismo, el número de participantes que, realizado un curso en 1996, ha realizado otro en 1997 es de 20.785, lo que representa un porcentaje del 23,6% sobre el total de alumnos en 1996.

  Esta situación se produce de modo especial en los planes de las Organizaciones sindicales y empresariales que forman parte del Patronato de FORCEM, lo que supone la existencia de un riesgo de que estos beneficiarios estén empleando este tipo de ayudas para formar de forma prioritaria a los trabajadores vinculados a sus organizaciones, orientando esta formación no a los estrictos fines previstos en los II ANFC, sino a la captación y mantenimiento de afiliados a las entidades beneficiarias de estas ayudas.

  Así, por ejemplo, en lo que se refiere al conjunto de entidades que integran la Unión General de Trabajadores: UGT-Confederal, sus Federaciones Sectoriales, sus Uniones de Comunidades Autónomas, y fundaciones (para este análisis la Fundación Pascual Tomás y la fundación Instituto de Fomento de Estudios Sociales), este Tribunal ha seleccionado 207 planes de los ejercicios 1996 y 1997, con un total de 151.571 participantes, observando que el número de alumnos que participa en estos planes se reduce a 110.620, si se elimina el efecto de participación de una misma persona en varios cursos de un mismo o varios expedientes.

  En consecuencia, el alcance real en cuanto a número de trabajadores formados en estos expedientes debe reducirse en 40.951 participantes, lo que supone el 27% del total de participantes en estos expedientes.

Realizado este mismo estudio para el conjunto de entidades integradas en Comisiones Obreras (incluyendo la Fundación Formación y Empleo), este Tribunal ha observado que los 109.202 participantes en los 189 planes de formación seleccionados como muestra de fiscalización se reducían a 84.591 partícipes, con lo que el alcance real de trabajadores formados se reduce en 24.611 participantes, lo que supone el 22,5% del total de participantes seleccionados como muestra de auditoría.

3.6.- Formación individual.

La formación individual, como concepto general, financiada a través de FORCEM tiene dos modalidades: los permisos individuales de formación (PIF) y las acciones formativas individuales incluidas en planes de formación de empresas, agrupados o intersectoriales (menos del 6% de las acciones formativas impartidas durante el periodo fiscalizado). Ambos tipos de formación vienen diferenciados principalmente por la necesidad de cursar estudios oficiales y por la ausencia en el puesto de trabajo que exige el PIF.

A partir de la información facilitada por FORCEM, este Tribunal ha obtenido las siguientes conclusiones:

- Existe un elevado grado de concentración de la formación impartida en la modalidad de PIF y acciones formativas individuales en unas determinadas empresas. Así, en lo que se refiere a los PIF, un 40,2% del total, pertenecen a cinco empresas, de entre las cuales debe destacarse la situación de Telefónica S.A., a la que pertenecen el 20,7% de los beneficiarios de los PIF.

  En lo que respecta a las acciones formativas individuales, el 25% del total de los participantes en este tipo de acciones, pertenecen a tres empresas. Destaca especialmente la situación del Banco Central Hispano Americano, al que pertenece el 13,5% del total.

  Asimismo, este Tribunal ha observado este mismo grado de concentración en los participantes que en una misma convocatoria realizan ambos tipos de acciones formativas. Así, en las convocatorias de los ejercicios 1996 y 1997, el 80% y el 26% de los participantes en que se produce esta doble participación son trabajadores del Banco Central Hispano Americano.

- Existen otros colectivos igualmente favorecidos en relación con los trabajadores de las restantes comisiones paritarias. Así, por ejemplo, los colectivos de trabajadores de la comisión paritaria de "farmacia", "frío industrial", "agencias de viaje" y "mediación en seguros privados".

- Analizado el alcance real de este tipo de formación, es decir, el número real de trabajadores formados (personas físicas), este Tribunal ha observado que han participado en más de una acción formativa individual un porcentaje del 14,8% del total de participantes, debiendo destacarse que, al menos 132 alumnos han participado en 10 o más cursos individuales a lo largo de este período.

- Asimismo, este Tribunal ha observado la inexistencia de criterios de prioridad respecto a la formación a financiar mediante este sistema, como pudieran ser la obtención de titulaciones escasas en el mercado laboral, la realización de cursos en titulaciones de nuevas tecnologías, etc.

- Por lo que respecta a la formación financiada a través de los permisos individuales, se ha observado la existencia de cursos de formación que, en opinión de este Tribunal, guardan poca relación con los fines y requisitos exigidos por la normativa reguladora de estos permisos, al no estar dirigidos al desarrollo o adaptación de las cualificaciones técnico-profesionales del trabajador.

  Este Tribunal ha podido observar que mediante este sistema se están financiando cursos de interés eminentemente particular que no guarda conexión con el entorno profesional y actividad de la empresa en la que presta servicios. Así, por ejemplo, FORCEM ha aprobado la realización de los siguientes cursos:

EMPRESA	FORMACIÓN FINANCIADA
Construcciones Aeronáuticas, S.A.	Música
	Diplomatura en Ciencias de la Educación
	Diplomatura de Fisioterapia
	Doctorado en Filosofía
	Doctorado en Geografía e Historia
	Experto en Inserción Social: Servicios Sociales y Comunitarios
	Licenciatura en Bellas Artes
	Licenciatura en Historia de América
	Licenciatura en Periodismo
Banco Central Hispanoamericano, S.A.	Especialista Universitario en Psicoterapia Psicoanalítica
	Licenciatura en Ciencias Políticas Y Sociología
E.N. Bazan, S.A.	Titulo Medio de la Especialidad de Fagot
	Licenciatura en Ciencias Políticas y Sociología
HUNOSA	Titulo Nacional de Entrenador de Fútbol
SEAT, S.A.	Diplomatura en Educación Social
AENA	Diplomatura Técnica en Empresas y Actividades Turísticas
Escola Pía de Cataluña	Estudios Inmobiliarios y de la Construcción
Iniciativas y Servicios Especializados de Seguridad, S.A.	Doctorado en Farmacia

Este Tribunal considera que los fondos para formación continua no se conceden para estas actividades.

- FORCEM ha aprobado expedientes en las convocatorias de PIF en los que difícilmente cabe hablar de titulación oficial, vgr.: la obtención de permisos de conducción C2 y D (en estos casos todos los trabajadores pertenecían a una misma empresa).

- Adicionalmente, FORCEM ha aprobado este tipo de ayudas (PIF) para cursos de especialización en centros de formación privados que imparten enseñanza no oficial, tales como el Instituto de Empresa, Elipsis (curso de especialista universitarios en psicoterapia psicoanalítica), Centro de Terapia Infantil (especialista universitario en psicodiagnóstico tratamiento estimulación precoz), Belt Ibérica (Director de Seguridad), Colegios Profesionales (Ilustre Colegio de Economistas de Sevilla, del Colegio de Mediadores de Seguros Titulados de Gipuzkoa, Cámara de Comercio e Industria de Madrid, etc.), lo que es contrario a lo establecido en las

Resoluciones por las que se aprueban las convocatorias de financiación de permisos individuales de formación.

- La elevada concentración de las acciones formativas individuales en los planes de empresas, (prácticamente duplica el porcentaje de las desarrolladas en planes agrupados o intersectoriales).

  Esta situación pone de manifiesto la existencia del riesgo de que este tipo de formación se esté empleando para favorecer a un colectivo específico de personas con elevado grado de influencia dentro de la entidad que presenta el plan de formación (vgr.: en el caso de un plan de empresas sus directivos, o en el caso de un plan agrupado el personal de la propia asociación que promueve el plan).

4.- ANÁLISIS DE LA OBTENCIÓN, APLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS OBTENIDOS POR DETERMINADOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS GESTIONADAS POR FORCEM

4.1.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE TRABAJO ASOCIADO (COCETA)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

COCETA es una entidad con personalidad jurídica propia formada por las entidades cooperativas del sector de trabajo asociado representativas de las distintas Comunidades Autónomas, que tiene por objeto el cumplimiento de los fines de representación, promoción y defensa de las organizaciones cooperativas de trabajo asociado.

La Confederación se rige por sus Estatutos adaptados a las normas reguladoras del asociacionismo cooperativo, de acuerdo con lo preceptuado en la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, por las disposiciones vigentes, por los reglamentos de régimen interior que se establezcan y por las decisiones válidamente adoptadas por sus órganos de gobierno.

1.2.- DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR COCETA ENTRE LOS BENEFICIARIOS FINALES DE LAS SUBVENCIONES.

La ejecución de los planes agrupados de COCETA se reparte entre las Uniones y Federaciones representativas de las distintas Comunidades Autónomas del Estado. COCETA realiza la planificación, organización, justificación y supervisión del desarrollo de los planes, mientras que sus organizaciones territoriales y sectoriales, que tienen personalidad jurídica propia, se encargan de la dirección, organización y seguimiento de cada curso en su ámbito territorial o sectorial. El reparto de la subvención se realiza en función de las demandas de necesidades formativas presentadas por cada una de ellas.

COCETA realiza pagos a cuenta a favor de sus órganos territoriales y sectoriales, realizándose la liquidación al finalizar la ejecución de las acciones formativas.

1.3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

COCETA presentó en el año 1997 diez planes agrupados acogidos al artículo 9 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC). Asimismo, durante la convocatoria de 1997, COCETA solicitó ayudas para financiar Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la Formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua. Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por COCETA, y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM referentes a los planes formativos impartidos, son los siguientes:

EXPEDIENTE	F19971590	F19971592	F19971594	F19971608	F19971617	F19971619	F19971623	F19971624*	F19971628	F19971639	C19970492	C19970493
Coste total del plan presupuestado	12.493.425	74.625.285	17.550.225	15.386.910	10.996.650	10.593.450	18.813.720	3.111.675	46.436.400	3.790.500	12.540.000	14.369.000
Subvención solicitada	8.733.900	74.625.285	17.514.225	15.386.910	7.378.560	10.593.450	18.813.720	3.111.675	46.436.400	3.790.500	12.540.000	14.369.000
Subvención concedida	2.239.621	18.438.597	4.980.435	4.550.289	3.413.418	2.223.983	4.533.964	1.801.966	10.062.703	1.464.242	12.540.000	14.369.000
Subvención justificada por el beneficiario	2.239.621	18.439.037	4.980.608	4.551.015	3.250.898	2.224.309	4.568.289	1.801.966	10.063.452	1.464.751	12.540.000	13.348.692
Subvención liquidada	2.239.621	18.438.597	4.980.435	4.550.289	3.250.898	2.223.983	4.533.964	1.633.014	8.762.975	1.464.242	12.540.000	13.194.759

* En el caso del expediente F19971624 la liquidación de la ayuda se ha practicado por FORCEM en función del grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en el plan formativo presentado por COCETA al solicitar la ayuda.

COCETA presentó las justificaciones de costes correspondientes a estos planes dentro del plazo previsto en la convocatoria de concesión de subvenciones para el ejercicio 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	F19971590	F19971592	F19971594	F19971608	F19971617	F19971619	F19971623	F19971624	F19971628	F19971639	C19970492	C19970493
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS												
Profesorado, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Profesorado, medios externos	1.133.952	9.996.801	3.257.000	2.326.775	1.472.050	1.035.075	2.168.130	887.063	4.940.110	722.750	3.821.398	1.587.020
Material inventariable, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Material inventariable, medios externos	101.726	503.927	266.360	137.507	75.422	48.904	96.007	34.581	199.148	35.197	7.622.366	10.896.263
Material no inventariable, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Material no inventariable, medios externos	393.476	3.661.292	489.951	937.991	793.551	531.456	1.056.070	454.604	2.435.043	338.092	734.767	744.238
Utilización de aulas, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utilización de aulas, medios externos	268.112	1.287.272	286.003	371.967	284.267	195.456	384.025	134.361	796.300	116.533	393.660	339.859
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**1.897.266**	**15.449.292**	**4.299.314**	**3.774.240**	**2.625.290**	**1.810.809**	**3.704.232**	**1.510.609**	**8.370.601**	**1.212.572**	**12.572.191**	**13.567.380**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS												
Seguros de accidentes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros costes de desarrollo, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Otros costes de desarrollo, medios externos	198.962	1.822.015	515.802	477.685	347.671	234.895	480.032	163.017	997.103	139.401	70.500	0
TOTAL COSTES GENERALES	198.962	1.822.015	515.802	477.685	347.671	234.895	480.032	163.017	997.103	139.401	70.500	0
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	143.393	1.167.730	165.492	299.090	277.937	178.605	384.025	128.340	695.748	112.778	0	0
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**2.239.621**	**18.439.037**	**4.980.608**	**4.551.015**	**3.250.898**	**2.224.309**	**4.568.289**	**1.801.966**	**10.063.452**	**1.464.751**	**12.642.691**	**13.567.380**
COSTES NO ELEGIBLES	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL COSTES DEL PLAN	**2.239.621**	**18.439.037**	**4.980.608**	**4.551.015**	**3.250.898**	**2.224.309**	**4.568.289**	**1.801.966**	**10.063.452**	**1.464.751**	**12.642.691**	**13.567.380**

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por COCETA correspondientes a la convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de COCETA, salvo por las limitaciones incluidas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES

Para verificar la justificación de costes realizada por COCETA, se seleccionaron las tres entidades territoriales asociadas a COCETA más significativas: Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Cataluña (FCTAC), Federación Valenciana de Empresas Cooperativas de Trabajo Asociado (FVECTA) y Unión de Cooperativas Extremeñas de Trabajo Asociado (UCETA), así como la Fundación Ventosa i Roig (Fundación constituida por la FCTAC para hacer efectivos los fines de formación de las personas vinculadas al mundo cooperativo, especialmente al del trabajo asociado). Sin embargo, al tratar de realizar la verificación de los costes imputados por estas entidades a través de COCETA, no han podido ser objeto de verificación los siguientes extremos:

- Respecto a la Fundación Ventosa i Roig, con relación a algunas facturas imputadas cuyo importe total asciende a 5.806.077 pesetas, la Fundación no ha aportado documentación justificativa de los pagos correspondientes a las referidas facturas.

  En particular, en el caso de dos facturas de “Gap Formació” cuyo importe asciende a 564.000 pesetas, se consideran satisfechas mediante algunos pagos a cuenta realizados, sin que se pueda identificar exactamente cada factura concreta. Idéntica situación se produce con dos facturas de FCTAC a Ventosa i

Roig que ascienden a 3.944.664 pesetas, cuyo pago se considera efectuado con un abono de 5.000.000 pesetas realizado por parte del saldo pendiente.

- Respecto a UCETA, de algunas de las facturas seleccionadas para verificación del pago sólo se ha podido llevar a cabo la misma con el extracto bancario pero sin aportar el cheque. De forma que al ser la anotación en extracto de carácter global, el Tribunal no ha podido identificar el pago de la factura correspondiente.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO

No se han detectado asuntos significativos en el análisis realizado.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha supuesto sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, incremento de la productividad y competitividad de las empresas, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por COCETA en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

Tampoco existe constancia de que se hayan solicitado diversas ofertas a los proveedores de cursos de formación, con el objeto de conseguir una optimización de los costes y calidad de la formación impartida.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Sin embargo, estos extremos han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las ayudas.

Por lo demás, el Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de las subvenciones analizadas.

4.2.- CONFEDERACIÓN EMPRESARIAL DE SOCIEDADES LABORALES (CONFESAL).

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

CONFESAL es una entidad con personalidad jurídica propia constituida por tiempo indefinido para el cumplimiento de los fines de representación, promoción, coordinación y defensa de los intereses empresariales, económicos y sociales de las Sociedades Anónimas Laborales existentes en España. La Confederación se rige por sus Estatutos, por la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre Regulación del Derecho de Asociación Sindical, por las demás disposiciones legales vigentes sobre el derecho de asociación sindical, y por la actual Ley 4/1997, de 4 de marzo, de Sociedades Laborales que deroga a la anterior Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales.

1.2.- DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR CONFESAL ENTRE LOS BENEFICIARIOS FINALES DE LAS SUBVENCIONES.

La ejecución de los planes agrupados de CONFESAL se reparte entre las Uniones y Federaciones representativas de las distintas Comunidades Autónomas del Estado. CONFESAL realiza la planificación, organización, justificación y supervisión del desarrollo de los planes, mientras que sus organizaciones territoriales y sectoriales, que tienen personalidad jurídica propia, se encargan de la dirección, organización y seguimiento de cada curso concreto en su ámbito territorial o sectorial. El reparto de la subvención se realiza en función de las demandas de necesidades formativas presentadas por cada una de ellas.

CONFESAL va realizando pagos a cuenta para posibilitar la financiación periódica de los cursos, realizándose la liquidación al finalizar la ejecución de las acciones formativas.

1.3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

CONFESAL presentó en el año 1997 diez planes agrupados acogidos al artículo 9 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC).

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CONFESAL, y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM referentes a los planes formativos impartidos, son los siguientes:

EXPEDIENTE	F19971869	F19971874	F19971882	F19971886	F19971889	F19971893	F19971912	F19971915	F19972285	F19972286*
Coste total del Plan presupuestado	40.638.700	4.365.120	16.397.590	46.653.552	18.333.380	237.255.436	10.941.430	38.120.340	136.911.300	18.335.993
Subvención solicitada	40.638.700	4.365.120	16.397.590	42.412.320	18.333.380	215.686.760	10.941.430	38.120.340	136.911.300	18.335.993
Subvención concedida	15.510.837	2.488.748	4.243.506	10.196.380	4.443.219	42.781.392	3.721.716	5.934.259	29.209.213	4.446.274
Subvención justificada por el beneficiario	17.063.187	2.761.770	4.372.600	11.242.029	4.886.641	38.947.591	3.765.422	6.497.066	30.286.865	4.770.837
Subvención liquidada	15.510.837	2.463.120	4.243.506	10.099.616	4.424.550	35.140.771	3.154.430	5.934.259	27.492.360	4.057.047

* En el caso del expediente F19972286 la liquidación se ha practicado por FORCEM en función del grado de cumplimiento de las condiciones establecidas en el plan formativo presentado por CONFESAL al solicitar la ayuda.

CONFESAL presentó las justificaciones de costes correspondientes a estos planes dentro del plazo previsto en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	F19971869	F19971874	F19971882	F19971886	F19971889	F19971893	F19971912	F19971915	F19972285	F19972286
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS										
Profesorado, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Profesorado, medios externos	8.686.069	1.551.766	1.485.227	6.015.864	2.799.228	22.628.832	2.023.000	3.657.393	15.265.026	2.623.302
Material inventariable, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Material inventariable, medios externos	1.861.300	270.943	127.305	866.692	44.432	1.414.302	96.333	84.401	3.271.077	377.933
Material no inventariable, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Material no inventariable, medios externos	2.171.517	197.050	1.761.055	1.478.475	644.267	5.126.845	465.611	815.880	3.816.256	644.710
Utilización de aulas, medios internos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Utilización de aulas, medios externos	775.542	123.156	212.175	509.819	222.161	1.767.878	160.556	281.338	1.362.949	222.314
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**13.494.428**	**2.142.915**	**3.585.762**	**8.870.850**	**3.710.088**	**30.937.857**	**2.745.500**	**4.839.012**	**23.715.308**	**3.868.259**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS										
Seguros de accidentes	155.108	24.631	148.523	101.964	44.432	176.788	32.111	112.535	272.590	44.463
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	1.313.150	298.650	129.094	535.830	183.282	3.050.000	212.000	464.209	899.567	324.563
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	1.861.301	295.574	509.221	1.733.385	688.699	4.242.906	433.500	675.210	5.400.430	533.552
TOTAL COSTES GENERALES	**3.329.559**	**618.855**	**786.838**	**2.371.179**	**916.413**	**7.469.694**	**677.611**	**1.251.954**	**6.572.587**	**902.578**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	239.200	0	0	0	260.140	540.040	342.311	406.100	0	0
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**17.063.187**	**2.761.770**	**4.372.600**	**11.242.029**	**4.886.641**	**38.947.591**	**3.765.422**	**6.497.066**	**30.287.895**	**4.770.837**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0	0	**0**	0	0	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**17.063.187**	**2.761.770**	**4.372.600**	**11.242.029**	**4.886.641**	**38.947.591**	**3.765.422**	**6.497.066**	**30.287.895**	**4.770.837**

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por CONFESAL correspondientes a la convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de CONFESAL, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

Este Tribunal solicitó a la Federación de Sociedades Anónimas Laborales de Cataluña (FESALC), respecto de 2 acciones formativas (expedientes F19972286 acción 3 grupo 1 y F19971893 acción 12 grupo 2), la remisión de partes de asistencia, diplomas acreditativos de los cursos realizados, así como los domicilios de los alumnos participantes en los mismos. Si bien de la primera acción solicitada los partes y diplomas son indicativos de la realización de este curso, respecto de los partes de la segunda acción, sólo se dispone de unos informes del impartidor, sin firma, con consideraciones generales del curso, que no permiten verificar la asistencia real de los participantes. En cuanto a los diplomas de esta acción, sólo 13 de ellos están firmados por el alumno, mientras que en los 7 restantes no consta el recibí, lo que supone un incumplimiento de lo establecido en el punto 14 de la convocatoria de ayudas para 1997.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

- Con fechas 24.5.1999 y 3.5.1999, CONFESAL procedió a reintegrar al INEM 18.669 pesetas, 389.227 pesetas y 1.716.853 pesetas por los expedientes F19971889, F19972286 y F19972285, respectivamente, como consecuencia de que el anticipo recibido por la financiación comprometida era superior a la financiación validada para las acciones formativas objeto de subvención.

- En cuanto a la imputación y justificación de costes, se seleccionaron las cuatro entidades territoriales asociadas: Federación de Empresas de Economía Social de Castilla La Mancha (CMSAL), Federación de Sociedades Anónimas Laborales de Cataluña (FESALC), Federación de Empresas Valencianas de Economía Social (FEVES) y Federación Andaluza de Sociedades Anónimas Laborales (FEANSAL). El análisis realizado pone de manifiesto que la clasificación de costes imputados según las facturas de CMSAL a CONFESAL y según la justificación presentada es diferente, si bien la diferencia de clasificaciones no afecta a aquellos conceptos de coste sujetos a límite según la convocatoria.

  Del análisis del resto de las entidades no se observan incidencias en cuanto a la correcta justificación e imputación de la subvención.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- No se ha realizado un seguimiento del resultado obtenido con la impartición de las acciones formativas sobre la competitividad de las empresas ni sobre la situación profesional de los trabajadores.

- Tampoco se analiza, mediante encuestas de grado de satisfacción, la opinión de los alumnos sobre los cursos.

Al no disponer de esta información, tampoco se ha podido utilizar la misma para la planificación de acciones formativas futuras.

- Tampoco existe constancia de que se hayan solicitado diversas ofertas a los proveedores de cursos de formación, con el objeto de conseguir una optimización de los costes y calidad de la formación impartida.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior.

Por lo demás, el Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de las subvenciones analizadas.

4.3.- CONFEDERACIÓN DE COOPERATIVAS AGRARIAS DE ESPAÑA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Cooperativas Agrarias de España, Unión de Cooperativas (en adelante CCAE), es una organización representativa del movimiento cooperativo agrario en España, que se estructura en función de dos parámetros, uno de carácter sectorial o por ramas de actividad: los Consejos Sectoriales, y otro de carácter territorial: las Federaciones o Uniones Territoriales de ámbito autonómico (FUTs). En esta estructura organizativa, todas las Federaciones y Uniones tienen personalidad jurídica propia, distinta de la de la Confederación. Asimismo, CCAE ha creado una sociedad anónima denominada Servicios Informativos de Estudio y de Gestión Agraria (SIDEGA), con domicilio social en la misma sede de CCAE, realizando el pago de las nóminas y seguros sociales de los trabajadores de SIDEGA a través de sus propias cuentas bancarias.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

Con cargo a los fondos para la formación continua, CCAE ha obtenido financiación para dos tipos de planes: un plan agrupado de formación (F19971754) por importe de 3.113.804 pesetas, y una acción complementaria (C19970930) por importe de 72.262.000 pesetas.

Dada la distinta naturaleza de los dos tipos de actividades subvencionadas, este Tribunal ha considerado conveniente realizar una exposición diferenciada de los resultados obtenidos en la fiscalización de cada uno de los expedientes aprobados por el INEM.

A) Acción complementaria C19970930

La solicitud presentada por CCAE a FORCEM (entidad gestora de las ayudas) para la financiación de este expediente, identificado con el nº C19970930, tenía por finalidad la realización de un estudio sobre las necesidades de formación continua del sector agrario, y el estudio de la aplicación de las nuevas tecnologías de la

información –digitalización, telemática, etc.- a la formación continua, dedicando especial atención al análisis de la viabilidad de impartir formación a través de un canal de televisión vía satélite.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CCAE y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	95.065.000
Subvención solicitada	72.262.000
Subvención concedida	72.262.000
Subvención justificada por el beneficiario	91.034.845
Subvención liquidada	72.262.000

CCAE presentó una justificación de costes con fecha 29 de abril de 1998, por importe de 91.034.845 pesetas. El detalle de la justificación de costes presentada es el siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE
1) COSTES ELEGIBLES	
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	
Personal, medios internos	21.447.828
Personal, medios externos	49.409.056
Equipos, medios internos	269.559
Equipos, medios externos	12.325.000
Bienes consumibles, medios internos	0
Bienes consumibles, medios externos	3.326.400
Locales, medios internos	0
Locales, medios externos	3.271.028
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**90.048.871**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios internos	0
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios externos	985.974
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**985.974**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES (A+B)	**91.034.845**
2) COSTES NO ELEGIBLES	**0**
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**91.034.845**

Analizada por FORCEM la justificación de costes presentada, esta Fundación redujo inicialmente los costes justificados por CCAE a 56.648.998 pesetas, por entender que no resultaba acreditada la realización de una de las actividades previstas en el plan aprobado. Posteriormente, tras la oportuna reclamación de CCAE, este importe fue incrementado a 73.236.776 pesetas, siendo finalmente liquidados los 72.262.000 pesetas concedidos por FORCEM para la financiación de este proyecto.

La justificación de costes aceptada por FORCEM presenta una diferencia de 21.828.224 pesetas en relación con los costes totales recogidos en el proyecto aprobado por FORCEM para su financiación, lo que supone una diferencia del 23% entre el coste presupuestado y el realmente admitido por FORCEM por ambos importes[40].

B) Plan Agrupado F19971754

La solicitud presentada por CCAE a FORCEM para la financiación de este expediente, identificado con el nº 19971754, tenía por finalidad la realización de un plan de formación agrupado para todas las organizaciones que integran la Confederación de Cooperativas Agrarias de España, a las empresas vinculadas a éstas (Agro-Orientación, S.L., Comercial Catalana de Productos Cooperativos, Fundació Catalana de Cooperació y Asesoría Agropecuaria Aragonesa, S.L.), y a la propia CCAE.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CCAE y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

[40] CCAE manifiesta en sus alegaciones que este Tribunal está aplicando un criterio de comparación erróneo (Documento de alegaciones de CCAE, alegación segunda, página 7). A este respecto, debe indicarse que el término de comparación no puede ser la cifra que CCAE indica en su justificación de gasto (que no deja de ser una mera declaración de parte), sino el importe admitido como imputable a este proyecto por la entidad encargada de la gestión de estos fondos (FORCEM). Así, el coste realmente admitido por FORCEM es de 73.236.776 pesetas, lo que supone una desviación del 23% entre el coste presupuestado y el realmente imputable a este proyecto.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	9.265.738
Subvención solicitada	5.097.200
Subvención concedida	3.113.804
Subvención justificada por el beneficiario	3.055.481
Subvención liquidada	2.798.835

De la realización de este plan, CCAE presentó una justificación de costes, por importe de 3.055.481 pesetas. El detalle de la justificación de costes presentada es el siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	2.275.005
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	30.000
Material no inventariable, medios internos	60.421
Material no inventariable, medios externos	284.000
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	91.000
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**2.740.426**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	48.500
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	47.580
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	58.975
TOTAL COSTES GENERALES	**155.055**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	160.000
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**3.055.481**
COSTES NO ELEGIBLES	**1.829.776**
TOTAL COSTES DEL PLAN	**4.885.257**

Analizada por FORCEM la justificación de costes presentada, ésta rechazó la justificación de costes realizada por CCAE, por entender que no resultaba acreditada la realización de una de las actividades previstas en el plan aprobado y por diversos incumplimientos formales de la documentación justificativa de los gastos presentada por ésta. Posteriormente, tras la oportuna reclamación de CCAE, este importe fue incrementado a 2.798.835 pesetas, lo que supone una diferencia de 120.000 pesetas respecto a la subvención satisfecha, diferencia que ha sido reintegrada por CCAE el

9 de septiembre de 1999, quedando pendiente de pago la cifra a que asciendan los intereses de demora al no haber sido comunicado aún este importe al beneficiario.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo de la presente fiscalización, tanto en lo que se refiere al expediente de la acción complementaria como al expediente del plan agrupado, es la verificación de la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por CCAE.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han considerado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad beneficiaria.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

2.1.- LIMITACIONES

En la realización del trabajo de fiscalización se ha producido la siguiente limitación al alcance:

- No existen partes de imputación de horas del personal interno de CCAE, cuyo coste salarial se ha incluido como gasto de personal directamente asociado a la realización tanto de la acción complementaria como del plan agrupado subvencionados, en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO

A) Acción complementaria C19970930

Del análisis de la justificación presentada por CCAE de la acción complementaria C19970930, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- Dentro de los costes de personal interno, de los que FORCEM admite un total de 20.752.752 pesetas, 3.970.664 pesetas corresponden a las horas dedicadas al proyecto por distintos miembros (8 de un total de 14) del Consejo Rector de CCAE (órgano ejecutivo de CCAE).

  El tiempo dedicado al proyecto por distintos miembros es de 2.440 horas, que se desglosa de la siguiente forma: 195 horas por cada uno de los 7 miembros del Consejo Rector del que se realiza esta imputación, con la excepción de su Presidente, del que se imputan 1.075 horas de trabajo.

  De la documentación aportada en la justificación de costes, se observa que el coste imputado corresponde a la totalidad de los costes de asistencia (dietas de estancia y desplazamiento) a las reuniones ordinarias celebradas por el citado Consejo durante los meses de septiembre-97 a febrero-98 (excepcionalmente se liquida la dieta del Presidente del Consejo del mes de marzo-98), que según su libro de Actas, sirvieron para realizar el seguimiento de las actuaciones realizadas por CCAE en el mes anterior, actuaciones que se refieren por tanto a la totalidad de los objetivos de CCAE y no sólo a formación continua, por lo que no constituyen costes directamente asociados al desarrollo del plan (requisito exigido en el apartado 7.5 de la convocatoria de ayudas), de ahí que no proceda imputación alguna de este importe. En consecuencia, este Tribunal considera que debe minorarse la justificación de costes admitida por FORCEM en 3.970.664 pesetas[41].

[41] CCAE justifica en sus alegaciones el criterio de imputación a este proyecto de los gastos de asistencia al Consejo de sus Consejeros (Documento de alegaciones de CCAE, alegación tercera, páginas 8 a 10, ambas inclusive). A este respecto, debe indicarse que CCAE sigue sin aportar documentación alguna que le permita acreditar que los miembros de su Consejo Rector, que, a su vez, son mayoritariamente Presidentes de las Uniones Cooperativas Agrarias Regionales, hayan realizado trabajo alguno relacionado con este proyecto, con exclusión de la asistencia a las reuniones ordinarias del Consejo Rector para el seguimiento de la actividad de la Confederación, reuniones en las que no siempre se tratan aspectos relacionados con este proyecto.

- Los costes de personal interno admitidos por FORCEM corresponden a la imputación de costes de 9 personas sobre una plantilla total de 27 trabajadores, según el siguiente detalle:

TRABAJADOR	CATEGORÍA LABORAL	Nº HORAS IMPUTADAS	JORNADA LABORAL MÁXIMA EFECTIVA APLICABLE S/CONVENIO
F. M. G.	Director General	1.144	811
J.A.H.G.	Subdirector	1.144	811
J.M.C.C.	Ayudante Dirección	683	811
A.C.V.	Titulado Superior	683	811
A.J.L.S.	Titulado Superior	1.054	811
E.E.E.	Jefe Administrativo	850	811
J.S.M.	Jefe Administrativo	732	811
M.D.A.	Jefe Superior	412	811
M.C.C.M.	Aux. Administrativo	294	811
TOTAL HORAS IMPUTADAS		**6.996**	**7.299**

NOTA: La jornada laboral máxima, según al convenio colectivo es de 1.785 horas, que se realizan, lógicamente en 11 meses, por lo que a 5 meses de trabajo (noviembre-97 a marzo-98, ambos inclusive), corresponden 811 horas laborales.

Del cuadro anterior se observa una imputación de horas del 33% de la plantilla durante los 5 meses de desarrollo de esta acción complementaria (noviembre 97 a marzo 98), con una dedicación media de esta fracción de la plantilla del 96% de la jornada laboral, lo que, a juicio de este Tribunal, resulta desproporcionado (especialmente en los casos en que las jornadas imputadas resultan superiores a las 811 horas), dado que la realización de este proyecto fue contratada en su práctica totalidad con terceros ajenos a CCAE.

Por otra parte, los costes de personal (retribuciones más costes de Seguridad Social y asimilados), utilizados por CCAE para el cálculo del coste/hora imputados a este proyecto, no han sido obtenidos en función de la retribución correspondiente a los meses en que este plan se ha desarrollado, ni tampoco en función de la cuantía anual de los costes retributivos de estas personas,

---

Por tanto, CCAE sigue sin acreditar el cumplimiento de lo establecido en el apartado 7.5 de la convocatoria de ayudas, que exige que los costes imputados estén directamente asociados al desarrollo de estas acciones. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

careciendo este Tribunal de dato alguno que permita justificar los importes empleados por CCAE para el cálculo del coste/hora que permitan obtener el importe justificado a FORCEM como costes internos.

Asimismo, del coste/hora empleado por CCAE para justificar el coste de personal interno aplicable al proyecto se obtiene una jornada laboral anual de 2.880 horas para cada una de las personas de las que se realiza esta imputación, lo que resulta legalmente imposible por superar la jornada legal máxima establecida (1.785 horas según el convenio colectivo aplicable a los trabajadores de CCAE).

Por todo ello, este Tribunal ha realizado un recálculo de este coste imputado, partiendo de la hipótesis de la existencia de una relación proporcional entre los ingresos percibidos por subvenciones* por CCAE con el tiempo destinado por la plantilla de esta Confederación a la gestión de las subvenciones percibidas. Este porcentaje, que según cálculos de este Tribunal es del 16% en 1997 y del 18% en 1998, aplicado a los costes salariales de los empleados anteriormente indicados (sueldos más costes de seguridad social), durante el período de realización de esta acción complementaria supone un coste total imputable por este concepto de 4.445.833 pesetas, lo que arroja una diferencia de 12.336.205 pesetas respecto al coste imputado por CCAE, por lo que, en opinión de este Tribunal procede la minoración de la subvención justificada en dicho importe[42].

---

* Para el cálculo de este porcentaje este Tribunal ha decidido no tomar en consideración los ingresos procedentes de cuotas de asociados, ni los ingresos accesorios, lo que, en caso contrario, reduciría el porcentaje de participación (y por tanto los costes internos imputables), al 7% y al 10% en 1997 y 1998, respectivamente.

[42] CCAE admite en sus alegaciones la existencia de este error, aportando una nueva justificación por importe de 17.477.164 pesetas (Documento de alegaciones de CCAE, alegación tercera, páginas 10 a 15, ambas inclusive). A este respecto, este Tribunal debe rechazar la alegación efectuada por el beneficiario por los siguientes motivos:

- La existencia de contradicciones en la alegación de CCAE, ya que por una parte indica que se debe admitir la imputación del 30% del coste salarial de 9 de sus trabajadores durante la duración del proyecto y, sin embargo, cuando calcula el importe imputable, toma en consideración el coste correspondiente al ejercicio completo, cuando dicho proyecto únicamente tuvo una duración de 5 meses. La aplicación de los porcentajes del 30% de la jornada laboral durante el período de realización del proyecto, supondría la imputación de un coste de 8.059.479 pesetas, en lugar de las 17.477.164 pesetas que indica el beneficiario en sus alegaciones.
- Por otra parte, el beneficiario no acredita la razonabilidad del parámetro o criterio utilizado para la imputación de costes de personal, sino que simplemente realiza una declaración sin soporte

- CCAE ha obtenido una rebaja de 1.700.000 pesetas en el precio del contrato firmado con Corporación Multimedia, S.A. en concepto de "rappel" sobre facturación emitida; sin embargo, en la justificación de costes presentada a FORCEM por CCAE no ha sido tenida en cuenta esta rebaja, por lo que esta justificación de costes debe reducirse en este importe.

B) Plan de formación F19971754.

Realizado el análisis de la justificación presentada por CCAE de este plan de formación, este Tribunal no ha observado deficiencias en la imputación de costes realizada por CCAE.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

En ambos planes de formación se ha detectado la inexistencia de concurrencia en la contratación de servicios externos para el desarrollo de las distintas acciones que componen esta acción complementaria, por lo que este Tribunal no puede opinar sobre la existencia de una adecuada relación calidad/precio en los servicios contratados en relación con los existentes en el mercado.

CCAE carece de estudios que midan el impacto que ha tenido la formación impartida en su plan de formación en la consecución de los objetivos fijados en el II ANFC. Esta carencia incide, además, en la imposibilidad de FORCEM de valorar la adecuación de las acciones formativas recogidas en posteriores planes de formación que este beneficiario pudiera solicitar.

---

alguno, siendo así que los datos en poder de este Tribunal, basados en la importancia cuantitativa que este proyecto tiene respecto a los restantes ingresos de CCAE, demuestran lo contrario.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar la limitación a que se hace referencia en el apartado 2.1 anterior. Esta limitación afecta a aspectos que han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones, a pesar de lo cual dichas liquidaciones han sido practicadas por FORCEM.

Este Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de esta subvención.

4.4.- CRUZ ROJA ESPAÑOLA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

Cruz Roja Española, fundada el 6 de julio de 1864, de acuerdo con la Conferencia Internacional de Ginebra de 1863, es una institución humanitaria de carácter voluntario y de interés público, que desarrolla su actividad bajo la protección del Estado español ejercida a través del Consejo de Protección.

Se rige por los convenios internacionales sobre la materia en los que sea parte España, por el Real Decreto 415/1996 de 1 de marzo, modificado por el Real Decreto 2219/1996 de 11 de octubre, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española, por sus Estatutos y por su Reglamento General Orgánico de 29 de julio de 1998 y demás normas internas.

Cruz Roja Española posee personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica y patrimonial para el cumplimiento de sus fines. Ejerce su actividad en todo el territorio nacional, con la autonomía necesaria y como única Sociedad Nacional de Cruz Roja en España. Su sede central radica en Madrid.

El fin genérico de Cruz Roja Española es la difusión y aplicación de los principios fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. Constituye el objeto institucional de Cruz Roja Española el desarrollo de las actividades orientadas a la consecución de fines humanitarios.

Los órganos de gobierno de Cruz Roja Española son su Asamblea General, el Comité Nacional, los Comités de las Comunidades Autónomas, los Comités Provinciales, los Comités Locales y los Comités Insulares y Comarcales.

La Asamblea General es el máximo órgano de gobierno de Cruz Roja Española y representa a la totalidad de la Institución. El Comité Nacional es el órgano de dirección y control de gestión. La organización de Cruz Roja Española se compone de:

- Oficina Central. Ubicada en la sede de Cruz Roja Española.

- Organización Periférica, formada por Oficinas Territoriales (Autonómicas, Provinciales y Locales) y Centros de Asistencia.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL PLAN POR EL QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

Se trata de un plan de empresa (F19971757) presentado en la convocatoria de 1997, aprobado por acuerdo de la Comisión Tripartita de Formación Continua de 27 de octubre de 1997. La subvención correspondiente a este Plan fue solicitada por la Cruz Roja para los trabajadores que desarrollan sus tareas en su Oficina Central.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por Cruz Roja Española y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	39.944.237
Subvención solicitada	16.863.477
Subvención concedida	4.462.341
Subvención justificada por el beneficiario	4.579.007
Subvención liquidada	3.564.207

La justificación de costes presentada por Cruz Roja Española en relación con la subvención concedida para el plan de empresa referido, ha sido la siguiente:

CONCEPTO DE COSTE	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	51.750
Profesorado, medios externos	3.622.000
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	243.675
TOTAL COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**3.917.425**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	143.950
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	517.632
TOTAL COSTES GENERALES	**661.582**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	0
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**4.579.007**
COSTES NO ELEGIBLES	**11.861.000**
TOTAL COSTES DEL PLAN	**16.440.007**

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por Cruz Roja Española correspondientes a la convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la Entidad, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen, con carácter general, partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, ni copias de los diplomas entregados a los alumnos asistentes, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que según Cruz Roja Española finalizaron los cursos. Tampoco se ha podido comprobar si los alumnos que han efectuado el curso, según la justificación presentada, han tenido un número de asistencias suficiente para considerar que efectivamente lo han realizado. Este dato, referente al número de alumnos que han finalizado los cursos, ha sido tenido en consideración por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio que Cruz Roja Española incluye como coste en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones[43].

[43] Cruz Roja Española manifiesta en sus alegaciones que estos costes de personal propio fueron justificados en los correspondientes documentos que integran la justificación de gasto presentada a FORCEM (Documento de alegaciones de Cruz Roja Española, página 2). A este respecto, debe indicarse que la documentación que aportó el beneficiario sólo permite comprobar que efectivamente ha tenido costes de personal por el importe imputado, pero no acredita, salvo por su mera declaración, que estos costes de personal sean resultado de la actividad subvencionada y no de otra. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

No se han observado asuntos significativos en el análisis financiero y de cumplimiento de la justificación presentada por Cruz Roja Española, salvo los aspectos incluidos como limitaciones en el punto 2.1 anterior.

A este respecto, debe señalarse que la falta de copias de los diplomas entregados a los alumnos, señalada en el punto anterior, supone un incumplimiento del punto 14 de la convocatoria de ayudas para 1997, publicada mediante Resolución del Director General del INEM de 16.5.1997, por lo que este Tribunal pondrá este hecho en conocimiento del INEM a los efectos que correspondan.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- No existen estudios sobre las necesidades de formación. Los cursos a realizar se pactan entre la empresa y el comité de empresa, y posteriormente se entregan a los trabajadores formularios para establecer sus preferencias. Con los resultados de estos formularios, el departamento de personal establece los cursos de mayor demanda y que posteriormente se realizan.

- No se ha realizado un seguimiento y evaluación del resultado obtenido con la impartición de las acciones formativas.

- Excepto en uno de los cursos realizados, la impartición de las acciones formativas se ha realizado en horario de trabajo, si bien, los trabajadores recuperan posteriormente el 50% de las horas de formación realizadas en jornada laboral.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por Cruz Roja Española y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Por otra parte, la falta de copias de los diplomas entregados a los alumnos supone un incumplimiento del punto 14 de la convocatoria de ayudas para 1997, por lo que este Tribunal pondrá este hecho en conocimiento del INEM a los efectos que correspondan.

4.5.- ORGANIZACIÓN NACIONAL DE CIEGOS ESPAÑOLES (ONCE)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Organización Nacional de Ciegos Españoles (en adelante ONCE) es una corporación de derecho público, de carácter social, que, bajo el patronato del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, tiene por finalidad la consecución de la autonomía personal y plena integración social de los deficientes visuales. A estos efectos, la Administración del Estado ha otorgado en exclusiva a esta entidad la explotación estatal del cupón prociegos.

La ONCE es una organización con personalidad jurídica única, cuya estructura administrativa se divide en servicios centrales (vgr.: Consejo General, Dirección General, etc.) y servicios territoriales (vgr.: Delegaciones Territoriales, Direcciones Administrativas, etc.).

La ONCE, para el mejor cumplimiento de sus fines, participa en diversas organizaciones o instituciones sin ánimo de lucro, y, por otra parte, ha creado o ha tomado el control de un grupo de sociedades mercantiles. Dentro de estas participaciones destaca su intervención, junto con otras entidades representativas de colectivos de minusválidos, en el patronato de la Fundación ONCE, entidad con personalidad jurídica propia y distinta de la propia ONCE. La Fundación ONCE ha constituido, asimismo, un grupo de empresas propio, distinto del de la propia ONCE, con la finalidad de promocionar el empleo de las personas discapacitadas.

En cualquier caso, debe destacarse que la ONCE no ha imputado coste alguno de estas empresas, sociedades u organizaciones que integran el grupo de empresas de la ONCE o de la Fundación ONCE al plan de formación fiscalizado por este Tribunal.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL PLAN POR EL QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

Con cargo a los fondos para la formación continua, la ONCE ha obtenido del INEM financiación para un plan de empresa (F19970343) por importe de 103.907.747 pesetas. Este plan de formación comprende única y exclusivamente a personas vinculadas laboralmente a la ONCE (incluidos los vendedores del cupón prociegos), quedando, por tanto, excluidas las personas vinculadas laboralmente a las empresas integradas en el grupo de empresas de la ONCE, Fundación ONCE o empresas vinculadas a esta última fundación.

Los datos económicos correspondientes al plan formativo subvencionado objeto de fiscalización, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	1.082.940.877
Subvención solicitada	302.923.665
Subvención concedida	103.907.747
Subvención justificada por el beneficiario	157.283.329
Subvención liquidada	103.907.747

El resumen de justificación de costes presentado por la ONCE a FORCEM por la subvención concedida para financiar este plan de empresa ha sido el siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	7.967.386
Profesorado, medios externos	98.346.526
Material inventariable, medios internos	5.003.305
Material inventariable, medios externos	45.365
Material no inventariable, medios internos	3.547.096
Material no inventariable, medios externos	2.962.479
Utilización de aulas, medios internos	217.510
Utilización de aulas, medios externos	240.000
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**118.329.667**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	28.253.662
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	0
TOTAL COSTES GENERALES	**28.253.662**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	10.700.000
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**157.283.329**
COSTES NO ELEGIBLES	448.408.329
TOTAL COSTES DEL PLAN	**605.691.658**

Analizada por FORCEM la justificación de costes presentada por la ONCE, redujo inicialmente los costes justificados como financiables a 60.516.385 pesetas, al entender que no resultaba acreditada la realización de una parte de las acciones formativas previstas en el plan aprobado. Posteriormente, tras la oportuna reclamación de la ONCE, este importe fue incrementado a 104.092.619 pesetas, siendo finalmente liquidados a la ONCE 103.907.747 pesetas, importe total concedido por FORCEM para la financiación de este plan de formación.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la subvención para formación continua recibida del INEM por la ONCE correspondiente a la convocatoria de ayudas de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han considerado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad beneficiaria.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

2.1.- LIMITACIONES

En la realización del trabajo de fiscalización se han producido las siguientes limitaciones al alcance:

- No existen partes de imputación de horas del personal propio que la ONCE incluyó como un mayor coste en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones.

- Los costes no financiables imputados por la ONCE en este plan de formación son de dos tipos: a) los costes de dietas de los alumnos que han asistido a estos cursos y b) el coste de oportunidad por la asistencia de éstos a dichos cursos durante la jornada laboral.

  El cálculo de este coste de oportunidad se ha realizado empleando un criterio estándar predeterminado para todos los asistentes (coste/hora resultante de sumar al importe de la retribución básica del ejercicio 1996 para cada categoría profesional, el importe de 2 trienios de antigüedad correspondientes a 1997).

  Este cálculo no tiene en cuenta, por tanto, el coste de oportunidad real de cada uno de los participantes en estos cursos, en función de la retribución percibida por éstos durante el ejercicio en el que participaron en estos cursos de formación (1997), por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad del importe justificado por la ONCE como coste de oportunidad.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO

Del análisis de la justificación presentada por la ONCE de este plan de formación, cabe destacar la siguiente consideración:

- La ONCE percibió en 1997 una subvención de 100.000.000 de pesetas de la propia Fundación ONCE para la financiación de proyectos de "formación dirigida a la integración sociolaboral de colectivos de discapacitados", dentro de los cuales se incluyen las acciones formativas dirigidas a la formación de agentes vendedores de cupón prociegos y aspirantes a agentes vendedores, así como a la formación de diversos profesionales de la ONCE dedicados a la prestación de servicios sociales a dichos colectivos.

  Estos colectivos también se encuentran incluidos en el plan de formación financiado por FORCEM. No obstante lo anterior, la ONCE indicó en el certificado sobre percepción de otras ayudas o ingresos adicionales, entregado a FORCEM conjuntamente con la restante documentación de justificación de costes del plan de formación, que no había percibido ningún ingreso adicional para la misma actividad procedente de otras Administraciones Públicas, o de otros entes públicos o privados.

  Esta situación supone un incumplimiento de lo establecido en el apartado 7.5 de la Resolución de 16 de mayo de 1997 de la Dirección General del INEM, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas de Formación Continua para 1997.

  Este hecho constituye una infracción administrativa de las previstas en el artículo 82.1.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (RD Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre). En consecuencia, este Tribunal pondrá en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales este hecho a los efectos que corresponda.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

- La ONCE elabora anualmente planes de formación para los trabajadores de la empresa y aplica una política de formación continua basada en las necesidades de formación de sus trabajadores. Ahora bien, al elaborar los planes de formación, la ONCE no tiene en consideración el impacto en la organización de

los planes de formación anteriormente desarrollados en lo que se refiere a incrementos en el nivel de competitividad de la empresa, promoción profesional de los trabajadores, grado de aplicación de los nuevos conocimientos, etc. Esta circunstancia implica, a su vez, que FORCEM no puede valorar con exactitud la bondad de los planes de formación que está financiando.

- En la contratación de servicios externos para el desarrollo de las distintas acciones que componen este plan de formación no ha existido concurrencia de ofertas, por lo que este Tribunal no puede opinar sobre la existencia de una adecuada relación calidad/precio en los servicios contratados en relación con los existentes en el mercado.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar el extremo incluido como limitación en el apartado 2.1 anterior. Esta limitación afecta a aspectos que han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones, a pesar de lo cual dichas liquidaciones han sido practicadas por FORCEM.

Por otra parte, la ONCE no comunicó a FORCEM la percepción de otra subvención, procedente de la Fundación ONCE, para la financiación de este plan de formación. Este hecho constituye una infracción administrativa de las previstas en el artículo 82.1.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (RD Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre). En consecuencia, este Tribunal pondrá en conocimiento del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales este hecho a los efectos que corresponda.

4.6.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (CEOE)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Española de Organizaciones Empresariales (en adelante, CEOE) fundada en 1977 es la institución que, con carácter general, representa a los empresarios españoles. Integra con carácter voluntario a empresas, públicas y privadas, de todos los sectores de la actividad (agricultura, industria y servicios).

1.2.- DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR CEOE ENTRE LOS BENEFICIARIOS FINALES DE LAS SUBVENCIONES.

La ejecución del plan intersectorial de CEOE se reparte entre los servicios centrales de dicha entidad y las organizaciones territoriales afiliadas a ella.

En los servicios centrales se realiza la planificación, organización, justificación y supervisión del desarrollo del plan intersectorial. Además de estas funciones, también se encargan de la organización y seguimiento de algunos cursos que forman parte del plan intersectorial (cursos de Vídeo Disco Interactivo).

Las organizaciones territoriales de CEOE se encargan de la organización y seguimiento de cada actividad formativa concreta en su ámbito territorial. Contactan con las empresas, hacen la publicidad, seleccionan los alumnos, organizan cada curso, y eligen los tutores para las jornadas presenciales en los cursos a distancia y de enseñanza asistida por ordenador, junto con el apoyo administrativo preciso.

Estas organizaciones territoriales son asociaciones empresariales con personalidad jurídica propia, que agrupan a empresas de sus respectivos ámbitos territoriales.

CEOE no ha aportado a este Tribunal un criterio documentado y claro del reparto de la subvención recibida entre esta entidad y sus diferentes organizaciones territoriales. Aparentemente, estas organizaciones remiten a los servicios centrales de CEOE sus peticiones sobre las acciones formativas a realizar en sus respectivos ámbitos territoriales, y en función del importe de la subvención recibida, se efectúa el reparto de los fondos.

Las organizaciones territoriales solicitan anticipos en función de sus gastos soportados, y al finalizar la ejecución de sus acciones formativas remiten meras notas de cargo (relación de costes soportados sin aportación de facturas originales) como justificación de los gastos que soportan.

1.3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

CEOE presentó en el ejercicio 1996 tres planes de formación intersectorial acogidos al artículo 10 del I Acuerdo Nacional de Formación Continua (I ANFC) y un plan en el año 1997 acogido al artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC). Así, con fechas 29.7.1996 (A963219), 25.3.1996 (A960531) y 22.3.1996 (A960532), CEOE presentó ante FORCEM tres solicitudes de financiación por importes, respectivamente, de 1.950.000, 2.384.520.000 y 500.640.000 pesetas correspondientes a la convocatoria de 1996; y con fecha 21.6.1997 la solicitud de financiación, dentro de la convocatoria de 1997, por importe de 1.651.704.000 pesetas (F19972762).

La aparente disminución en la ayuda concedida en 1997 se debe a la existencia de planes intersectoriales autonómicos en esta convocatoria, que no existían en 1996.

A este respecto, conviene destacar, que la convocatoria del ejercicio 1996 se enmarcaba dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de un Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas. Por el contrario, en la convocatoria del ejercicio 1997, que se enmarcaba dentro del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, es el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, el responsable de la aprobación y pago de las ayudas.

Los datos económicos detallados por convocatorias, correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CEOE y a la subvención concedida y satisfecha por FORCEM son los siguientes:

Convocatoria 1996

CONCEPTO	A963219	A960531	A960532	TOTAL
Coste total del plan presupuestado	1.950.000	2.384.520.000	500.640.000	2.887.110.000
Subvención solicitada	1.950.000	2.384.520.000	500.640.000	2.887.110.000
Subvención concedida	1.572.067	2.172.998.173	456.230.103	2.630.800.370
Financiación comprometida	1.572.067	2.172.998.173	456.230.103	2.630.800.370
Subvención justificada por el beneficiario	1.384.815	1.765.285.493	398.772.830	2.165.443.138
Costes validados	1.384.815	1.765.175.268	398.772.830	2.165.332.913
Financiación certificada	1.572.067	1.765.285.493	398.772.830	2.165.630.390
Subvención liquidada	1.384.815	1.765.175.268	398.772.830	2.165.332.913

CEOE presentó justificación de costes con fechas 29 de julio, 11 de junio y 31 de julio de 1997 para los expedientes anteriormente relacionados, dentro del plazo contemplado en las convocatorias de concesión de subvenciones para el año 1996, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	A963219	A960531	A960532	TOTAL
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS				
Profesorado, medios internos	0	0	0	0
Profesorado, medios externos	750.000	1.482.588.938	364.394.215	1.847.733.153
Material inventariable, medios internos	0	0	0	0
Material inventariable, medios externos	183.280			183.280
Material no inventariable, medios internos	0	0	0	0
Material no inventariable, medios externos	107.938	113.006.550	211.415	113.325.903
Utilización de aulas, medios externos	0	0	0	0
Utilización de aulas, medios externos			8.904.525	8.904.525
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**1.041.218**	**1.595.595.488**	**373.510.155**	**1.970.146.861**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS				
Seguros de accidentes	0	0	0	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0	96.482.500	19.265.000	115.747.500
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	343.597	73.207.505	5.997.675	79.548.777
TOTAL COSTES GENERALES	**343.597**	**169.690.005**	**25.262.675**	**195.296.277**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	0	0	0	0
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.384.815**	**1.765.285.493**	**398.772.830**	**2.165.443.138**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.384.815**	**1.765.285.493**	**398.772.830**	**2.165.443.138**

Convocatoria 1997

CONCEPTO	F19972762
Coste total del plan presupuestado	1.651.704.000
Subvención solicitada	1.651.704.000
Subvención concedida	1.431.141.348
Financiación comprometida	1.204.141.800
Subvención justificada por el beneficiario	1.138.839.949
Costes validados	1.138.035.669
Financiación certificada	1.160.541.600
Subvención liquidada	1.138.035.669

CEOE presentó justificación de costes el 29 de abril de 1998 dentro del plazo contemplado en la Convocatoria de concesión de subvenciones para 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	F19972762
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	485.381.457
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	225.649.663
Material no inventariable, medios externos	0
Material no inventariable, medios externos	173.038.642
Utilización de aulas, medios externos	0
Utilización de aulas, medios externos	30.129.157
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**914.198.919**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	246.498
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	26.043.200
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	153.839.120
TOTAL COSTES GENERALES	**180.128.818**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	44.512.212
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.138.839.949**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.138.839.949**

La realización de los cursos que formaban parte de estos planes intersectoriales en las convocatorias analizadas fue llevada a cabo, tanto por la propia CEOE como por las organizaciones empresariales que la integran.

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones para formación continua recibidas del INEM por CEOE, directamente o a través de FORCEM, correspondientes a las convocatorias de 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado “in situ” todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de CEOE, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

Dado que los planes intersectoriales de CEOE se realizan de forma descentralizada, en los apartados 2.1, 2.2 y 2.3 de este epígrafe se recogen conclusiones generales referentes a la ejecución y justificación de estos planes ya sean realizados por CEOE, directamente o a través de las entidades empresariales territoriales que la integran.

En el apartado 2.4 se recogen las incidencias más significativas que, con relación a los planes intersectoriales de CEOE, han sido observadas por este Tribunal en las comprobaciones "in situ" realizadas en organizaciones empresariales territoriales miembros de CEOE que han participado en la ejecución de estos planes formativos.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas correspondientes a los profesores-tutores contratados por CEOE para los cursos de Vídeo Disco Interactivo (VDI), por lo que este Tribunal no ha podido verificar las imputaciones realizadas por el beneficiario por este concepto.

- No existen partes que justifiquen la imputación de horas del personal de apoyo propio que CEOE incluye como coste en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

- No existen, con carácter general, partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según CEOE, finalizaron las acciones formativas. Este dato, referente al número de alumnos que han finalizado los cursos, ha sido tenido en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los pagos efectuados por el INEM y FORCEM por razón de los planes intersectoriales analizados ascendieron a las siguientes cantidades:

EXPEDIENTE	IMPORTE SATISFECHO
A963219	1.384.815
A960531	1.765.175.268
A960532	398.772.830
TOTAL 1996	**2.165.332.913**
F19972762	1.197.054.300
TOTAL 1997	**1.197.054.300**

En el expediente A960531, entre el importe de la subvención justificada por CEOE y el importe finalmente satisfecho por FORCEM, existió una diferencia de 110.225 pesetas. La Fundación redujo la justificación alegando que las facturas correspondientes no guardaban relación con el plan formativo.

En el expediente F19972762 se produjo una diferencia entre el pago inicialmente realizado y la ayuda finalmente liquidada por importe de 59.018.631 pesetas. Con fecha 13.5.1998 CEOE procedió a realizar al INEM una devolución de 58.214.351 pesetas, quedando pendiente a fecha actual la devolución de 804.280 pesetas. En el resto de los expedientes los pagos realizados coincidieron con la ayuda finalmente liquidada.

Del análisis de la justificación presentada por CEOE en estos planes de formación intersectoriales correspondientes a las convocatorias de los años 1996 y 1997, resultan las incidencias que a continuación se exponen:

2.2.1.- Incidencias surgidas en el análisis de la ejecución de la programación de la convocatoria 1996.

- Conviene destacar, en primer lugar, que es preciso diferenciar dentro de la programación del ejercicio 1996, los planes que ha ejecutado CEOE directamente de los que ha ejecutado de forma descentralizada. El primer caso corresponde al expediente A963219 que ha sido ejecutado íntegramente por CEOE y donde todos los costes se han justificado con facturas de proveedores externos sin participación de las entidades territoriales. Este plan, que incluía

una única acción formativa denominada "Formación de formadores", no presentó incidencias en su ejecución.

En el caso de los otros dos planes intersectoriales realizados por CEOE en 1996 (A960531 y A960532), resulta necesario tener en cuenta que, al haberse ejecutado estos planes de forma descentralizada, hay que distinguir la parte del plan realizada directamente por CEOE, cuya justificación se efectúa mediante facturas, y la parte realizada por sus organizaciones territoriales, que se justifica a través de meras notas de cargo que éstas remiten a CEOE.

– El Tribunal ha constatado que las referidas notas de cargo remitidas por las organizaciones territoriales (justificación 1ª del cuadro siguiente) presentan, de forma desagregada, tres conceptos de coste de los contemplados como subvencionados en la convocatoria de ayudas del año 1996: "Profesorado", "Material didáctico" y "Programación y otros suplidos". Sin embargo, CEOE englobó todos estos costes en el concepto único de costes de "Profesorado externo" y así lo incluyó en la justificación presentada. Consecuentemente, la justificación realizada por CEOE, de acuerdo con el criterio expuesto, era incorrecta a juicio de este Tribunal, puesto que los diferentes costes han de imputarse con arreglo a su verdadera naturaleza y no todos como coste de profesorado. En esta justificación, presentada por CEOE a FORCEM, resultaba excedido el límite del 35% previsto en la convocatoria de ayudas de 1996 para los costes incluidos como "Programación y otros suplidos".

  Ante esta situación, este Tribunal solicitó de CEOE un nuevo desglose de las notas de cargo de acuerdo con los conceptos de coste definidos en la convocatoria. En atención a este requerimiento, las entidades territoriales de CEOE presentaron un nuevo detalle de costes (justificación 1ª del cuadro siguiente). El siguiente cuadro muestra las diferencias resultantes entre la primera justificación de CEOE y la segunda:

A960531	PROFESORADO	MAT. INVENTARIABLE	MAT. NO INVENT	AULAS	SEGUROS	OTROS COSTES DE DESARROLLO DEL PLAN	OTROS COSTES INDIRECTOS	TOTAL
1ª JUSTIFICACIÓN	488.072.014	0	678.664.750	0	0	475.465.598	0	1.642.202.362
2ª JUSTIFICACIÓN	480.223.978	146.936.296	491.623.597	77.461.465	118.467	392.849.060	52.989.499	1.642.202.362
DIFERENCIA	**- 7.848.036**	**146.936.206**	**- 187.041.153**	**77.461.465**	**118.467**	**- 82.616.538**	**52.989.499**	
A960532								
1ª JUSTIFICACIÓN	159.952.554	0	99.405.273	8.904.525	0	113.450.570	0	381.712.922
2ª JUSTIFICACIÓN	156.160.160	27.908.041	79.619.468	16.765.095	634.046	88.006.266	12.570.839	381.663.915
DIFERENCIA	**- 3.792.394**	**27.908.041**	**- 19.785.805**	**7.860.570**	**634.046**	**- 25.444.304**	**12.570.839**	**- 49.007**

La diferencia de 49.007 pesetas entre las dos justificaciones del plan A960532 obedece simplemente a un error en la transcripción del justificante C.1 presentado a FORCEM.

La nueva clasificación evidencia un traspaso de costes de unos conceptos a otros.

Así, el concepto "Otros costes de desarrollo del plan" ("Programación, seguimiento y otros suplidos" según la literalidad de las notas de cargo) experimentó una minoración, compensada a su vez por un incremento en concepto de costes de "Material inventariable", "Aulas", "Seguros" y "Otros costes indirectos", conceptos en los que el beneficiario no había imputado inicialmente importe alguno. Como consecuencia de esto, tras el desglose efectuado por CEOE ya no se produce exceso en los límites establecidos en la convocatoria.

Sin embargo, no debe olvidarse que fue la primera justificación presentada por CEOE (donde se recogen todos los costes de sus organizaciones territoriales como profesorado externo), la que sirvió de base a FORCEM para cuantificar la ayuda liquidada. Esta circunstancia pone de manifiesto que la Fundación no debería admitir este tipo de justificantes globales (notas de cargo) sin que vayan acompañados de una relación certificada de las facturas y demás imputaciones de gastos que los soportan, puesto que la convocatoria de ayudas establece límites para la financiación de ciertos costes y no para otros, lo que hace que la distinta naturaleza de los costes sea relevante a la hora de validar la justificación de la subvención.

Sin perjuicio de lo anterior, en los planes A960531 y A960532 de los que era beneficiaria, CEOE imputó a la programación costes por importe de 115.747.500 pesetas en el concepto de "Otros costes de desarrollo, medios internos" (96.482.500 pesetas corresponden al expediente A960531 y 19.265.000 pesetas al A960532). Además, y por el mismo concepto, emitió como una entidad territorial más, otra nota de cargo por importe de 64.321.660 pesetas en el expediente A960533 del que era beneficiario CEPYME (ver apartado correspondiente al análisis de las subvenciones recibidas por CEPYME). El procedimiento seguido por CEOE para el cálculo de estas imputaciones consistió en la determinación del porcentaje correspondiente a la parte de su actividad dedicada a formación para aplicarlo a la generalidad de las cuentas de gasto que componían su cuenta de resultados. Este cálculo no resulta correcto, en opinión del Tribunal, debido a que la cuenta de resultados recoge gastos de diversa naturaleza de modo que algunos de ellos no serían imputables en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan", y otros ni siquiera se admiten

como subvencionables en la convocatoria de ayudas, tal como muestra el cuadro siguiente:

GRUPO	NATURALEZA REAL DE LOS COSTES	IMPORTE
1º	Cuentas de gastos cuya imputación sí procede por su naturaleza en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos" (sueldos y otros gastos sociales)	87.715.103
2º	Cuentas de gastos cuya imputación debe realizarse en el concepto de "Otros costes indirectos" (viajes, publicaciones, primas de seguros, amortizaciones, comunicaciones y otros)	32.602.272
3º	Cuentas de gastos que recogen costes sin relación con actividades formativas y, por tanto, no subvencionables (gastos financieros, jurídicos, provisiones y otros)	59.751.785
	TOTAL	**180.069.160**

Así pues, partiendo de la nueva clasificación de los costes contenidos en las notas de cargo presentadas por las organizaciones territoriales de CEOE, así como de la validación que este Tribunal ha efectuado de lo imputado como costes propios por la entidad, este Tribunal ha realizado una regularización de la justificación inicialmente presentada por CEOE.

Los cuadros siguientes muestran, para cada uno de los expedientes, las justificaciones presentadas por CEOE comparadas con las que son correctas según el criterio del Tribunal.

Expediente A960531

	1ªJUSTIFICACIÓN PRESENTADA POR CEOE			JUSTIFICACIÓN RESULTANTE TRAS LA VALIDACIÓN EFECTUADA DE ACUERDO CON LA NATURALEZA DE LOS COSTES		
CONCEPTOS DE COSTE	**FACTURACIÓN EXTERNA**	**NOTAS DE CARGO**	**TOTAL JUSTIFICADO POR CEOE**	**FACTURACIÓN EXTERNA**	**NOTAS DE CARGO (RECLASIFICACIÓN)**	**JUSTIFICACIÓN RESULTANTE**
A.- ELEMENTOS PEDAGÓGICOS						
Profesorado, medios externos	118.975.000	1.363.613.938	1.482.588.938	118.975.000	480.223.978	599.198.978
Material inventariable	0	0	0	0	146.936.206	146.936.206
Material no inventariable	0	113.006.550	113.006.550	0	491.623.597	491.623.597
Utilización de Aulas	0	0	0		77.461.465	77.461.465
TOTAL ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**118.975.000**	**1.476.620.488**	**1.595.595.488**	**118.975.000**	**1.196.245.246**	**1.315.220.246**
B- OTROS COSTES ASOCIADOS						
Seguros de accidentes	0	0	0	0	118.467	118.467
Otros costes de desarrollo, medios internos	0	96.482.500	96.482.500	0	46.998.456	46.998.456
Otros costes de desarrollo, medios externos	4.108.134	69.099.371	73.207.505	4.108.134	296.366.560	300.474.694
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**4.108.134**	**165.581.871**	**169.690.005**	**4.108.134**	**343.483.483**	**347.591.617**
C- OTROS COSTES INDIRECTOS	0	0	0	0	70.458.058	70.458.058
TOTAL COSTES ELEGIBLES	**123.083.134**	**1.642.202.359**	**1.765.285.493**	**123.083.134**	**1.610.186.787**	**1.733.269.921**
COSTES NO ELEGIBLES	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
TOTAL COSTES DEL PLAN	**123.083.134**	**1.642.202.359**	**1.765.285.493**	**123.083.134**	**1.610.186.787**	**1.733.269.921**

Las deficiencias indicadas en párrafos anteriores podrían dar lugar a un reintegro por alcance de 32.015.572 pesetas, diferencia entre la justificación presentada por el beneficiario (1.765.285.493) y la efectuada por este Tribunal (1.733.269.921), de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento a los efectos oportunos. Esta diferencia procede de la inclusión por CEOE dentro del concepto "Otros costes de desarrollo del plan" de gastos que, a tenor de la reclasificación efectuada, no son financiables por su naturaleza (gastos financieros, jurídicos, provisiones y otros).

Expediente A960532

	1ªJUSTIFICACIÓN PRESENTADA POR CEOE			JUSTIFICACIÓN RESULTANTE TRAS LA VALIDACIÓN EFECTUADA DE ACUERDO CON LA NATURALEZA DE LOS COSTES		
CONCEPTOS DE COSTE	**FACTURACIÓN EXTERNA**	**NOTAS DE CARGO**	**TOTAL JUSTIFICADO POR CEOE**	**FACTURACIÓN EXTERNA**	**NOTAS DE CARGO (RECLASIFICACIÓN)**	**JUSTIFICACIÓN RESULTANTE**
A.- ELEMENTOS PEDAGÓGICOS						
Profesorado, medios externos	16.897.500	347.496.715	364.394.215	16.897.500	156.160.160	173.057.660
Material inventariable	0	0	0	0	27.908.041	27.908.041
Material no inventariable	211.415	0	211.415	211.415	79.619.468	79.830.883
Utilización de Aulas	0	8.904.525	8.904.525	0	16.765.095	16.765.095
TOTAL ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**17.108.915**	**356.401.240**	**373.510.155**	**17.108.915**	**280.452.764**	**297.561.679**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS						
Seguros de accidentes	0	0	0	0	634.046	634.046
Otros costes de desarrollo, medios internos	0	19.265.000	19.265.000	0	9.384.347	9.384.347
Otros costes de desarrollo, medios externos	0	5.997.675	5.997.675	0	68.741.266	68.741.266
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**0**	**25.262.675**	**25.262.675**	**0**	**78.759.659**	**78.759.659**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	0	0	0	0	16.058.847	16.058.847
TOTAL COSTES ELEGIBLES	**17.108.915**	**381.663.915**	**398.772.830**	**17.108.915**	**375.271.270**	**392.380.185**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**17.108.915**	**381.663.915**	**398.772.830**	**17.108.915**	**375.271.270**	**392.380.185**

Las deficiencias indicadas en párrafos anteriores podrían dar lugar a un reintegro de 6.392.645 pesetas, diferencia entre la justificación presentada por el beneficiario (398.772.730) y la efectuada por este Tribunal (392.380.185), de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento a los efectos oportunos. Esta diferencia procede de la inclusión por CEOE dentro del concepto "Otros costes de desarrollo del plan" de gastos que a tenor de la reclasificación efectuada no son financiables por su naturaleza (gastos financieros, jurídicos, provisiones y otros).

2.2.2.- Incidencias surgidas en el análisis de la ejecución de la programación de 1997.

Finalmente, en cuanto al expediente F19972762, las notas de cargo presentadas por las entidades territoriales ya se encontraban clasificadas en la justificación de costes presentada por CEOE a FORCEM en sus respectivos conceptos de coste por naturaleza, no habiendo sido necesario efectuar reclasificación alguna por parte de este Tribunal. La justificación resultante cumple los límites establecidos en la convocatoria de ayudas para el año 1997.

Por lo que respecta al concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", el procedimiento seguido por CEOE para calcular el importe de estos costes imputable al plan de formación ha sido diferente respecto de la convocatoria de 1996. Así, mientras en 1996 se procedió al cálculo de un porcentaje de la actividad de la Confederación dedicado a formación y se aplicó dicho porcentaje a la generalidad de las cuentas de gasto incluidas en la cuenta de resultados de CEOE, en la convocatoria de 1997, CEOE calculó también el porcentaje de dedicación de la Confederación a actividades formativas y aplicó dicho porcentaje sólo sobre las cuentas de gastos de personal.

Respecto a la razonabilidad de la imputación efectuada sobre las cuentas admisibles bien en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", bien en el de "Otros costes indirectos", este Tribunal ha procedido al cálculo de un porcentaje de dedicación de la CEOE a actividades formativas respecto al total de actividades desarrolladas por la misma, aplicando dicho porcentaje a las cuentas de gasto tanto a 31.12.1996 como a 31.12.1997 relacionadas con actividades formativas. El importe así obtenido fue comparado con lo imputado por CEOE en dichas cuentas, sin que pudieran observarse imputaciones excesivas por este motivo.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado por este Tribunal se deducen las siguientes consideraciones:

- Este Tribunal ha verificado la facturación por los cursos a distancia de Vídeo Disco Interactivo (VDI) correspondiente a los proveedores externos. La contratación de estos servicios, según CEOE, se realizó de forma verbal y como único documento soporte consta una carta de aceptación de precio. No consta la existencia de solicitudes de otras ofertas a distintos proveedores por lo que existe el riesgo de que las ayudas correspondientes a estos cursos no se hayan aplicado de la forma más eficiente posible.

- Respecto a la planificación de las acciones formativas, CEOE editó un catálogo de cursos que actualiza todos los años, al que acceden las distintas organizaciones territoriales. Este catálogo se elaboró teniendo en consideración previamente las necesidades formativas de estas organizaciones, si bien la oferta de cursos es muy genérica y, básicamente, los cursos realizados en las distintas convocatorias son similares.

- Por lo que respecta al seguimiento y evaluación de los cursos, las organizaciones territoriales son las encargadas de llevarlo a cabo en sus respectivos territorios. CEOE únicamente efectuó el seguimiento de los cursos a distancia de VDI, y sólo en cuanto a la contratación de tutorías.

- Con relación a estas tutorías, debe destacarse que no existen partes de imputación de las horas impartidas por los profesores que se encargan de su realización. A este respecto, CEOE ha alegado que los contratos referentes a las tutorías se hacen a tiempo completo, si bien este extremo no ha sido documentalmente acreditado por la entidad.

- Finalmente, CEOE no realizó ningún seguimiento del impacto de la formación impartida sobre la situación profesional de los alumnos (mejora salarial, mayor estabilidad en el empleo, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por CEOE en la planificación de futuras acciones formativas, lo que puede influir en el grado de eficiencia con que se apliquen estas subvenciones.

2.4.- ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLANES INTERSECTORIALES DE CEOE HECHA POR SUS ORGANIZACIONES TERRITORIALES.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el desarrollo de este informe (apartados 1.3 y 2.2), la ejecución de los planes intersectoriales nacionales de CEOE se reparte entre esta asociación empresarial y sus organizaciones territoriales. En consecuencia, una vez expuestos los resultados del análisis de la justificación de las ayudas realizada por CEOE, es necesario hacer referencia a las incidencias detectadas en el análisis de la ejecución efectuada por aquellas de sus organizaciones territoriales que han sido objeto de fiscalización específica por este Tribunal, cuyas conclusiones se exponen con detalle en los informes correspondientes a cada una de ellas.

En primer lugar, hay que hacer referencia a una incidencia que afectó a varias de las organizaciones territoriales analizadas, y es que tras la verificación de las facturas soporte de las notas de cargo que constituyeron la justificación presentada a CEOE por sus organizaciones territoriales, este Tribunal detectó deficiencias en la clasificación de los costes de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996, por lo que se procedió a realizar su reclasificación.

Como consecuencia de ello se produjo, en algunas organizaciones territoriales de CEOE, un exceso de imputación en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan" sobre el límite del 35% de los costes de profesorado y material didáctico establecido en el punto 7.3 g) de la convocatoria de ayudas. Así ocurrió en los casos de las confederaciones de empresarios de Baleares (CAEB), de Castellón (CEC) y de Alicante (COEPA), según se expone en los informes correspondientes.

Estas consideraciones no han tenido incidencia en la liquidación de los planes intersectoriales nacionales de CEOE, puesto que las imputaciones de costes del conjunto de las organizaciones territoriales se compensan entre sí, absorbiéndose los excesos individuales en el importe global. No obstante, sí es necesario poner de manifiesto que algunas organizaciones territoriales se han visto beneficiadas por una financiación excesiva (a tenor de los límites establecidos en la convocatoria de ayudas) de sus costes de estructura.

A continuación se exponen las incidencias específicas detectadas en cada una de las organizaciones territoriales de CEOE visitadas, que han dado lugar a ajustes en la justificación:

A) Análisis de la ejecución realizada por la Confederación de Empresarios de Alicante (COEPA)

COEPA incluyó dentro de la justificación presentada a CEOE por su ejecución del plan F19972762, un importe de 1.024.608 pesetas en concepto de "Utilización de aulas, medios externos". El soporte de este coste lo constituyen facturas que la Fundación COEPA emitió a la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante. Sin embargo, las aulas donde se realizaron los cursos se encuentran en un inmueble cedido por COEPA a la Fundación COEPA que fue obtenido por la Confederación a título gratuito como cesión de patrimonio sindical.

Consecuentemente, no es admisible la imputación de costes por este inmueble, salvo los correspondientes a la amortización y mantenimiento de las reformas efectuadas en él tras su adquisición, pero puesto que COEPA no ha facilitado soporte alguno que permita la determinación de estos costes, no es posible admitir cargo alguno por este concepto.

B) Análisis de la ejecución realizada por la Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB)

CAEB incluyó dentro de la justificación presentada a CEOE en la ejecución de los planes intersectoriales A960531 y A960532, imputaciones en concepto de amortización de bienes de inversión por importes de 1.344.055 y 1.168.944 pesetas, respectivamente. CAEB imputó el importe del coste de amortización anual prorrateado en el periodo de tiempo de realización de los cursos. Este Tribunal procedió a recalcular la amortización correcta, ya que se detectaron elementos no amortizables, y en otros, no se tuvo en cuenta la fecha de adquisición del inmovilizado, resultando excesos de imputación por importes de 810.108 y 704.482 pesetas, respectivamente.

Además se detectaron imputaciones excesivas sobre el importe de algunas facturas en la justificación realizada por CAEB en el conjunto de las subvenciones de formación obtenidas tanto del Gobierno Balear como de FORCEM, resultando gastos no justificados en el plan A960531 por importe de 31.907 pesetas por esta causa.

De esta forma, el importe total de los ajustes propuestos por el Tribunal en los planes intersectoriales de CEOE por la ejecución de sus organizaciones territoriales se muestra en el siguiente cuadro:

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	EXPEDIENTE	AJUSTE EN COSTE DE AULAS	AJUSTE EN COSTE DE AMORTIZACIÓN	AJUSTE POR EXCESOS SOBRE FACTURAS	TOTAL GASTOS SIN JUSTIFICAR
CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE BALEARES (CAEB)	A960531		810.108	31.907	842.015
	A960532		704.482		704.482
CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ALICANTE (COEPA)	F19972762	1.024.608			1.024.608
TOTAL		**1.024.608**	**1514.59**	**31.907**	**1548.129**

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la CEOE y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha detectado gastos no justificados en la liquidación de los planes de formación correspondientes a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996, por importes de 32.015.572 pesetas en el expediente A960531, y de 6.392.645 pesetas en el expediente A960532, por lo que procedería un reintegro de 38.408.217 pesetas, derivado de la ejecución de estos planes por la propia CEOE.

Además, procedería un reintegro por alcance por importe de 2.571.105 pesetas, en los planes A960531, A960532 y F19972762, por los defectos de justificación detectados en la ejecución de las organizaciones territoriales.

Las deficiencias detectadas en los párrafos anteriores, respecto de la justificación presentada por CEOE podrían dar lugar a un reintegro por un importe total de 40.979.322 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos[44].

[44] CEOE, en sus alegaciones, se limita a rechazar esta exigencia de reintegro basándose en la existencia de dos procedimientos de reintegro abiertos por el INEM en relación con estos mismos planes de formación (Texto íntegro del documento de alegaciones de CEOE). Con base en lo anterior, CEOE manifiesta que el Tribunal intenta reabrir un procedimiento de devolución que ya fue "fallado" por el INEM, por lo que la Administración Pública está revisando sus propios actos declarativos de derechos. A este respecto, el Tribunal debe manifestar lo siguiente:

En primer lugar, no cabe incluir a este Tribunal en el concepto de Administración Pública a los efectos que pretende atribuirle el beneficiario, toda vez que, como es bien sabido, este Tribunal ejerce su propia

jurisdicción por expreso mandato constitucional (artículo 136 de la Constitución), y depende directamente de las Cortes Generales (artículo 1.2 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas).

En segundo lugar, es necesario precisar que el Tribunal de Cuentas no dicta "actos", en el sentido de actos administrativos, sino Sentencias y Autos cuando actúa en su calidad de órgano jurisdiccional y como conclusión de los procedimientos de exigencia de responsabilidad contable.

En tercer lugar, hay que señalar que en cuanto a la existencia de hechos o cuestiones fácticas que deban considerarse probadas, este Tribunal de Cuentas únicamente se encuentra vinculado a dichos efectos por lo considerado probado en el estricto ámbito de la Jurisdicción Penal, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias (valga por todas ellas la STC de 21 de mayo de 1984, Sala 1ª, FFJJ 2º y 5º). Por tanto, no cabe atribuir a las Resoluciones del INEM invocadas por la CEOE el efecto indicado.

En virtud de lo expuesto, hay que precisar que la competencia para constatar si efectivamente se ha producido alguno de los incumplimientos previstos en la Orden reguladora de las bases de la subvención, o en el artículo 81.9 de la Ley General Presupuestaria, y, en consecuencia, proceder a exigir el reintegro de los fondos, le corresponde al órgano concedente de la subvención, previa instrucción del procedimiento correspondiente, toda vez que, como señala acertadamente la Exposición de Motivos de la Orden de 23 de julio de 1996, sobre atribución de competencias en materia de procedimiento de recaudación de reintegros de ayudas y subvenciones públicas, "*es el único que tiene capacidad para evaluar si se han cumplido o no los requisitos exigidos*".

Pues bien, en el supuesto planteado, en el que la Administración ha iniciado su propio procedimiento administrativo para obtener el reintegro de la subvención (cuya terminación sería recurrible posteriormente ante la jurisdicción contencioso-administrativa), nada impide al Tribunal de Cuentas, a su vez, y en uso de sus propias competencias fiscalizadoras sobre los perceptores de subvenciones (artículos 4.2 y 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y 34 a 38 y 49 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas), proceder contra los beneficiarios de las subvenciones cuando, como ocurre en el supuesto presente, de los procedimientos fiscalizadores del Tribunal se desprendan hechos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades contables (ya sean o no por alcance de caudales o efectos públicos). En tal caso, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la LFTCu., se deberá proceder a dar traslado a la Sección de Enjuiciamiento de los hechos detectados para la tramitación posterior que corresponda.

Como dice la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas al estimar el recurso en su Auto de 14 de junio de 1996 (entre otros muchos dictados en el mismo sentido), es a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal (en concreto, el Departamento al que haya sido turnado el asunto) a la que corresponde articular, en su caso, las oportunas medidas de coordinación con la Administración Pública para evitar un enriquecimiento injusto del Tesoro Público. El fundamento de dicha doctrina se encuentra en que la normativa que habilita la actuación jurisdiccional del Tribunal de Cuentas en esta materia es clara y no permite considerar como posible la inhibición por parte del órgano constitucionalmente consagrado como supremo fiscalizador del sector público (artículo 136 de la Constitución). Así pues, deberá seguirse el procedimiento fiscalizador correspondiente hasta su normal conclusión y, en su caso, el procedimiento de exigencia de responsabilidad contable, en cuyo momento es cuando se deberán evitar las duplicidades que pudieran producirse.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas por CEOE y no se modifica el texto.

4.7.- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA (CEPYME)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.1. NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Española de la Pequeña y Mediana empresa (en adelante CEPYME), fundada en 1977, es una organización de ámbito nacional, miembro de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), que representa los intereses concretos de los pequeños y medianos empresarios.

1.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS RECIBIDOS POR CEPYME ENTRE LOS BENEFICIARIOS FINALES DE LAS SUBVENCIONES.

La ejecución del plan intersectorial de CEPYME se reparte entre los servicios centrales de dicha entidad y las organizaciones territoriales afiliadas a ella.

En los servicios centrales se realiza el diseño, organización, justificación y supervisión del desarrollo del plan intersectorial. Además de estas funciones, también se encargan estos servicios centrales de la organización y seguimiento de algunos de los cursos que forman parte del plan intersectorial (referentes a Vídeo Disco Interactivo).

Las organizaciones territoriales de CEPYME se encargan de la organización y seguimiento de cada curso concreto en su ámbito territorial. Contactan con las empresas, hacen la publicidad de los cursos, seleccionan los alumnos, organizan cada curso, y eligen los tutores para las jornadas presenciales en los cursos a distancia y de enseñanza asistida por ordenador, junto con el apoyo administrativo preciso.

Estas organizaciones territoriales son asociaciones empresariales con personalidad jurídica propia, que agrupan empresas de sus respectivos ámbitos territoriales.

CEPYME no ha aportado a este Tribunal un criterio documentado del reparto de la subvención recibida entre esta entidad y sus diferentes organizaciones territoriales. Aparentemente, estas organizaciones remiten a los servicios centrales de CEPYME sus peticiones sobre las acciones formativas que tienen previsto realizar en sus respectivos ámbitos territoriales, y en función del importe de la subvención recibida

del INEM, se efectúa el reparto de los fondos. Las organizaciones territoriales solicitan anticipos en función de los gastos realizados, y al finalizar la ejecución de sus acciones formativas remiten meras notas de cargo (relaciones de costes soportados sin aportación de facturas originales) como justificación de los gastos que reflejan.

1.3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

CEPYME presentó un plan de formación intersectorial en el año 1996, acogido al artículo 10 del I Acuerdo Nacional de Formación Continua (I ANFC) y un plan (también intersectorial) en el año 1997, acogido al artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC). Así, con fecha 25.3.1996, CEPYME presentó ante FORCEM una solicitud de financiación por importe de 2.638.856.250 pesetas correspondiente a la convocatoria de 1996 (A960533) y con fecha 20.6.1997, otra solicitud de financiación, dentro de la convocatoria de 1997, por importe de 1.643.925.000 pesetas (F19972765).

La aparente disminución de la ayuda concedida en 1997 respecto de la concedida en 1996, se debe a la existencia de planes intersectoriales autonómicos en esta convocatoria, que no existían en 1996.

Asimismo, durante la convocatoria de 1997 CEPYME solicitó ayudas para financiar Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua. Las solicitudes se presentaron con fecha 11.8.1997 (C19970884 y C19970879) por importes respectivos de 193.892.500 y 184.477.500 pesetas.

A este respecto, conviene destacar, que la convocatoria del ejercicio 1996 se enmarcaba dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de un Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas. Por el contrario, en la convocatoria del ejercicio 1997, que se enmarcaba dentro del II Acuerdo Nacional de Formación continua, es el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, el responsable de la aprobación y pago de las ayudas.

Los datos económicos correspondientes a los planes formativos subvencionados objeto de esta fiscalización son los siguientes:

CONCEPTO	A960533	F19972765	C19970884	C19970879
Coste total del plan presupuestado	2.638.856.250	1.643.925.000	193.892.500	184.477.500
Subvención solicitada	2.638.856.250	1.643.925.000	193.892.500	184.477.500
Subvención concedida	2.404.773.208	1.411.648.860	27.714.843	118.893.220
Financiación comprometida	2.404.773.208	1.102.505.700	N/A	N/A
Subvención justificada por el beneficiario	1.859.530.106	1.010.623.618	27.714.843	118.893.220
Costes validados	1.859.530.106	1.009.735.338	27.714.843	118.893.216
Financiación certificada	1.859.930.106	1.051.699.750	27.714.843	118.893.216
Subvención satisfecha	1.859.530.106	1.009.735.338	27.714.843	118.893.220

CEPYME presentó justificación de costes para los planes de formación subvencionados dentro del plazo contemplado en las convocatorias de concesión de subvenciones para los años 1996 y 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	A960533	F19972765
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS		
Profesorado externo, medios internos	0	0
Profesorado externo, medios externos	1.505.214.967	420.724.476
Material inventariable, medios internos	0	0
Material inventariable, medios externos	5.324.400	244.476.494
Material no inventariable, medios internos	0	0
Material no inventariable, medios externos	171.249.852	134.930.003
Utilización de aulas, medios internos	0	0
Utilización de aulas, medios externos	2.296.800	31.711.181
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**1.684.086.019**	**831.842.154**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS		
Seguros de accidentes	0	72.134
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	18.401.000	5.995.671
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	157.043.087	138.939.041
TOTAL COSTES GENERALES	**175.444.087**	**145.006.846**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	0	33.774.618
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.859.530.106**	**1.010.623.618**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.859.530.106**	**1.010.623.618**

La realización de los cursos que formaban parte de estos planes intersectoriales en las convocatorias analizadas fue llevada a cabo tanto por la propia CEPYME como por las organizaciones empresariales que la integran.

Las justificaciones de costes de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación fueron presentadas por CEPYME dentro del plazo, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	C19970884	C19970879
1) COSTES ELEGIBLES		
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS		
Personal, medios internos	2.616.875	10.931.630
Personal, medios externos	17.337.500	86.663.380
Equipos	2.900.000	13.274.430
Bienes consumibles	3.014.843	3.917.906
Locales	0	0
TOTAL COSTES DIRECTAMENTES ASOCIADOS	**25.869.218**	**114.787.346**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS		
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios internos	695.625	2.905.870
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios externos	1.150.000	1.200.000
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**1.845.625**	**4.105.870**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES (A+B)	**27.714.843**	**118.893.216**
2) COSTES NO ELEGIBLES	0	0
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**27.714.843**	**118.893.216**

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones para formación continua recibidas del INEM, directamente o a través de FORCEM, por CEPYME correspondientes a las convocatorias de 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de CEPYME, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

Dado que los planes intersectoriales de CEPYME se ejecutan de forma descentralizada, en los apartados 2.1, 2.2 y 2.3 de este epígrafe se recogen conclusiones generales referentes a la ejecución y justificación de estos planes formativos, ya sean realizados directamente por CEPYME o a través de las entidades empresariales territoriales que la integran.

En el apartado 2.4 se recogen las incidencias más significativas que, en relación al plan intersectorial de CEPYME, han sido observadas por este Tribunal en las comprobaciones "in situ" realizadas en organizaciones empresariales territoriales miembros de CEPYME que han participado en la ejecución de este plan formativo.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas correspondientes a los profesores-tutores contratados por CEPYME para los cursos de Vídeo Disco Interactivo (VDI), por lo que este Tribunal no ha podido verificar las imputaciones realizadas por el beneficiario por este concepto.

- No existen partes que justifiquen la imputación de horas del personal de apoyo propio que CEPYME incluye como coste en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

- No existen, con carácter general, partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según CEPYME, finalizaron las acciones formativas. Este dato, referente al número de alumnos que ha finalizado los cursos, ha sido tenido en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los pagos efectuados por FORCEM y el INEM sobre los planes intersectoriales y las acciones complementarias analizados ascendieron a las siguientes cantidades:

EXPEDIENTE	IMPORTE SATISFECHO
A960533	1.923.818.566
TOTAL 1996	**1.923.818.566**
F19972765	1.102.505.700
C19970884	27.714.843
C19970879	118.893.216
TOTAL 1997	**1.249.113.759**

En los dos planes intersectoriales se ha producido una diferencia entre el pago inicialmente realizado y la ayuda finalmente liquidada. Así, en el caso del expediente A960533, con fecha 11.7.1997, CEPYME realizó una devolución a FORCEM por importe de 68.643.905 pesetas, devolución que resultó excesiva respecto a la cantidad finalmente liquidada, por lo que el 22.7.1997 FORCEM ingresó a favor de CEPYME 4.355.445 pesetas.

Respecto al expediente F19972765 la diferencia entre los pagos realizados y la ayuda finalmente liquidada ascendió a 92.770.362 pesetas. Con fecha 6.5.1998, CEPYME realizó una devolución al INEM por importe de 91.882.082 pesetas, estando pendiente de devolución a la fecha de la visita de este Tribunal la cantidad de 888.280 pesetas. Respecto a las acciones complementarias, los pagos realizados coincidieron con la ayuda finalmente liquidada.

Del análisis de la justificación presentada por CEPYME en estos dos planes de formación intersectoriales correspondientes a las convocatorias de los años 1996 y 1997, resultan las incidencias que a continuación se exponen.

A) Incidencias surgidas en el análisis de la ejecución del plan A960533

En primer lugar, resulta necesario tener en cuenta que, al haberse ejecutado estos planes de forma descentralizada, hay que diferenciar la parte del plan realizada directamente por CEPYME, cuya justificación se efectúa mediante facturas, y la parte realizada por sus organizaciones territoriales, que se justifica a través de meras notas de cargo que éstas remiten a CEPYME.

El Tribunal ha constatado que las referidas notas de cargo remitidas por las organizaciones territoriales presentan, de forma desagregada, tres conceptos de coste de los contemplados como subvencionados en la convocatoria de ayudas del año 1996: "Profesorado", "Material didáctico" y "Otros costes de desarrollo del plan". Sin embargo, CEPYME englobó todos estos costes en el concepto único de costes de "Profesorado externo" y así lo incluyó en la justificación presentada. En consecuencia, la justificación realizada por CEPYME de acuerdo con el criterio expuesto era incorrecta a juicio de este Tribunal, puesto que los diferentes costes han de imputarse con arreglo a su verdadera naturaleza y no todos como coste de profesorado.

Además de lo anterior, CEPYME imputó al plan costes propios por importe de 18.401.000 pesetas, en el concepto de "Otros costes de desarrollo, medios internos". El procedimiento seguido por la entidad para el cálculo de esta imputación consistió en el cálculo del porcentaje correspondiente a la parte de su actividad dedicada a formación para aplicarlo a la generalidad de las cuentas de gasto que componían su cuenta de resultados. Este cálculo tampoco resulta correcto en opinión del Tribunal debido a que las cuentas recogen gastos de diversa naturaleza de modo que algunos de ellos no serían imputables en ese concepto y otros ni siquiera se admiten como subvencionables en el punto 7.3 de la convocatoria de ayudas para 1996, tal como muestra el cuadro siguiente:

GRUPO	NATURALEZA REAL DE LOS COSTES	IMPORTE
1º	Cuentas de gastos cuya imputación sí procede por su naturaleza en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos" (sueldos y otros gastos sociales)	10.922.149
2º	Cuentas de gastos cuya imputación debe realizarse en el concepto de "Otros costes indirectos" (viajes, publicaciones, primas de seguros, amortizaciones, comunicaciones y otros)	4.016.472
3º	Cuentas de gastos que recogen costes sin relación con actividades formativas y por tanto no subvencionables (gastos financieros, jurídicos, provisiones y otros)	3.462.379
	TOTAL	**18.401.000**

Finalmente, es necesario hacer referencia a una imputación de costes propios realizada por CEOE en el plan de CEPYME objeto de análisis. CEOE emitió, como una organización territorial más, una nota de cargo por importe de 64.321.660 pesetas en el expediente A960533 que CEPYME justificó en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos". Estos costes, que constituían costes

propios de CEOE, fueron calculados siguiendo el procedimiento detallado en el párrafo anterior para el caso de CEPYME. Por tanto, incluyeron también gastos no financiables por su naturaleza, de acuerdo con la convocatoria de ayudas para el año 1996, y otros que no pueden ser considerados como "Otros costes de desarrollo del plan", según muestra el cuadro siguiente:

GRUPO	NATURALEZA REAL DE LOS COSTES	IMPORTE
1º	Cuentas de gastos cuya imputación sí procede por su naturaleza en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos" (sueldos y otros gastos sociales)	31.332.300
2º	Cuentas de gastos cuya imputación debe realizarse en el concepto de "Otros costes indirectos" (viajes, publicaciones, primas de seguros, amortizaciones, comunicaciones y otros)	11.645.705
3º	Cuentas de gastos que recogen costes sin relación con actividades formativas y por tanto no subvencionables (gastos financieros, jurídicos, provisiones y otros)	21.343.655
	TOTAL NOTA DE CARGO	**64.321.660**

A la vista de las consideraciones anteriores, el Tribunal ha procedido a realizar una reclasificación de los costes contenidos en las notas de cargo presentadas por las organizaciones territoriales de CEPYME, de la imputación de costes propios realizada por CEPYME y de la nota de cargo presentada por CEOE, obteniendo así una nueva justificación que presenta los costes imputados cada uno en el concepto correspondiente a su naturaleza.

El cuadro siguiente muestra la justificación del plan presentada por CEPYME, comparada con la regularización final propuesta por el Tribunal sobre la base de las reclasificaciones de costes mencionadas:

	JUSTIFICACIÓN PRESENTADA POR CEPYME			RECLASIFICACIÓN EFECTUADA POR EL TCU DE ACUERDO CON LA NATURALEZA DE LOS COSTES		
CONCEPTOS DE COSTE	**FACTURACIÓN EXTERNA**	**NOTAS DE CARGO**	**TOTAL JUSTIFICADO POR CEPYME**	**FACTURACIÓN EXTERNA**	**NOTAS DE CARGO (RECLASIFICACIÓN)**	**JUSTIFICACIÓN RESULTANTE**
A.-ELEMENTOS PEDAGÓGICOS						
Profesorado, medios internos	0	0	0	0	0	0
Profesorado, medios externos	198.787.500	1.306.427.467	1.505.214.967	198.787.500	614.052.278	812.839.778
Material inventariable	5.324.400	0	5.324.400	5.324.400	0	5.324.400
Material no inventariable	3.828.788	167.421.064	171.249.852	3.828.788	546.208.175	550.036.963
Utilización de Aulas, medios internos	0	0	0	0	0	0
Utilización de Aulas, medios externos	2.296.800	0	2.296.800	2.296.800	8.000.000	10.296.800
TOTAL ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**210.237.488**	**1.473.848.531**	**1.684.086.019**	**210.237.488**	**1.168.260.453**	**1.378.497.941**
B-OTROS COSTES ASOCIADOS						
Seguros de accidentes	0	0	0	0	0	0
Otros costes de desarrollo, medios internos		18.401.000	18.401.000		10.922.149	10.922.149
Otros costes de desarrollo, medios externos	6.930.079	150.113.008	157.043.087	6.930.079	422.711.838	429.641.917
TOTAL COSTES GENERALES	**6.930.079**	**168.514.008**	**175.444.087**	**6.930.079**	**433.633.987**	**440.564.066**
C. 0TROS COSTES INDIRECTOS	0	0	0	0	15.662.177	15.662.177
TOTAL COSTES ELEGIBLES (A+B+C)	**217.167.567**	**1.642.362.539**	**1.859.530.106**	**217.167.567**	**1.617.556.617**	**1.834.724.184**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**217.167.567**	**1.642.362.539**	**1.859.530.106**	**217.167.567**	**1.617.556.617**	**1.834.724.184**

A la vista de los resultados obtenidos se deducen las siguientes consideraciones:

- Como consecuencia de la reclasificación de los costes contenidos en las notas de cargo presentadas por las organizaciones territoriales, lo justificado por CEPYME en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan" superó el límite del 35% establecido en el punto 7.3.g) de la convocatoria de ayudas para 1996 para este tipo de costes, en un importe de 2.162.075 pesetas, lo que comportaría una minoración de la justificación en su día presentada.

- Como consecuencia de la reclasificación de los "Otros costes de desarrollo del plan, medios propios" correspondientes a la nota de cargo de la propia CEPYME, se produce un traspaso de costes desde este concepto, al de "Otros costes indirectos". Como CEPYME no había incluido costes indirectos en la justificación presentada, se compensa la minoración que resultaba al sobrepasarse el límite del 35% producido por la reclasificación inicial. Sin embargo no se puede admitir la inclusión de los gastos que no son subvencionables a tenor del punto 7.3 de la convocatoria de ayudas para el año 1996, por lo que se propone el reintegro de 3.462.379 pesetas, correspondiente a lo imputado por estos costes que se incluyeron indebidamente en la justificación y que fueron admitidos por FORCEM a la hora de realizar la liquidación final de la subvención.

- La tercera reclasificación efectuada, correspondiente a la nota de cargo imputada por CEOE en el plan de CEPYME en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos" conlleva, asimismo, un traspaso de costes a "Otros costes indirectos" y una minoración de la justificación presentada en el importe de los costes no subvencionables a tenor del punto 7.3 de la convocatoria de ayudas para el año 1996, que en el caso de esta nota de cargo ascienden a 21.343.655 pesetas, incluidos indebidamente en la justificación y que fueron admitidos por FORCEM a la hora de realizar la liquidación final de la subvención, por lo que se propone el reintegro del citado importe.

- A mayor abundamiento, en el análisis de las facturas que soportan las notas de cargo remitidas por algunas organizaciones territoriales a CEPYME, el Tribunal detectó asimismo deficiencias en la clasificación de los costes en los conceptos de "Profesorado", "Material didáctico" y "Otros costes de desarrollo del plan". Por todo ello este Tribunal considera que FORCEM no debería admitir este tipo de justificantes globales, puesto que la convocatoria de ayudas establece límites para la financiación de ciertos costes, por lo que la distinta naturaleza de los

costes es relevante a la hora de validar la justificación de la subvención, incidiendo en la determinación de su importe. Por tanto, las notas de cargo deben estar adecuadamente clasificadas y además acompañadas de una relación certificada de las facturas y demás imputaciones de gastos, como soporte real de los costes que reflejan.

B) Incidencias surgidas en el análisis de la ejecución del plan F19972765

En esta convocatoria no se produjeron las incidencias expuestas en la del ejercicio anterior. Así, en el plan F19972765, las notas de cargo aportadas por las organizaciones territoriales ya sí se encontraban debidamente clasificadas en la justificación de costes presentada por CEPYME, en cada uno de los conceptos correspondientes a la naturaleza de los costes, no habiendo sido necesario efectuar reclasificación alguna por parte del Tribunal de Cuentas. Además, hay que destacar que la justificación resultante cumple con los límites establecidos en la convocatoria de ayudas para el año 1997 en todos los conceptos en los que éstos resultan aplicables.

- Por lo que respecta al concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios propios", el procedimiento seguido por CEPYME para realizar la imputación de estos costes también ha sido diferente en esta convocatoria del aplicado en el año anterior. Así en 1996 se había procedido, según lo expuesto con anterioridad, al cálculo de un porcentaje de la actividad dedicada a formación que se aplicó a la generalidad de las cuentas de gasto incluidas en la cuenta de resultados de CEPYME. En 1997, la entidad calculó también el porcentaje de su dedicación a actividades formativas y lo aplicó únicamente sobre las cuentas de gastos de personal, obteniendo así el importe imputable por dicho concepto, que ascendió a 5.995.671 pesetas. Por otro lado, aplicó este mismo porcentaje sobre las cuentas de gasto que contenían costes susceptibles de ser imputados como "Costes de difícil justificación" habiendo resultado un importe de 5.174.493 pesetas. Este Tribunal considera que estos importes han sido calculados correctamente y se mantienen dentro de los límites que establece la convocatoria para su financiación.

- Para este expediente F19972765, se seleccionaron también una serie de notas de cargo remitidas por las organizaciones de CEPYME, no habiéndose detectado ninguna diferencia en cuanto a la clasificación del importe total en los distintos conceptos de coste según las notas de cargo de las entidades territoriales y según las facturas soporte de las mismas.

C) Análisis de la ejecución de las acciones complementarias C19970884 y C19970879

No se han detectado incidencias respecto de la ejecución de estas acciones complementarias, salvo por la limitación referente a la inexistencia de partes de imputación de horas del personal propio cuyo coste salarial se imputa al plan, recogida en el apartado 2.1 anterior.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

Del análisis realizado por este Tribunal se deducen las siguientes consideraciones:

- Este Tribunal ha verificado todas las facturas que soportan los gastos de profesorado externo correspondientes a las empresas proveedoras de CEPYME. La contratación de estos servicios, según la entidad, se realiza de forma verbal y como único documento soporte consta una carta a los distintos proveedores aceptando la conformidad de los precios. No consta la existencia de solicitudes de otras ofertas, por lo que existe riesgo de que la ayuda correspondiente a estos cursos no se haya aplicado de la forma más eficiente posible.

- Por lo que respecta a la planificación de las acciones formativas, CEPYME editó un catálogo de cursos que actualiza todos los años al que acceden las distintas organizaciones territoriales. Este catálogo se elabora teniendo en consideración, previamente, las necesidades formativas de estas organizaciones, si bien la oferta se formula de modo muy genérico y los cursos realizados en las distintas convocatorias son básicamente similares.

- Por lo que respecta al seguimiento y evaluación de los cursos, las organizaciones territoriales son las encargadas de llevarlos a cabo en sus respectivos ámbitos de actuación. CEPYME únicamente efectúa el seguimiento de los cursos a distancia de VDI, y sólo en cuanto a la contratación de tutorías, si bien no existen partes de imputación de las horas impartidas por los profesores que se encargan de su realización. A este respecto, CEPYME alega que los contratos referentes a las tutorías se hacen a tiempo completo, si bien este extremo no ha sido acreditado documentalmente por la entidad.

Los tutores de los cursos VDI elaboran una ficha por alumno que recoge datos personales, académicos y profesionales. También se otorgan calificaciones diferenciando el grado de conocimientos obtenido mediante los cuestionarios de evaluación remitidos por los alumnos, del obtenido en los módulos presenciales.

- Finalmente, CEOE no ha realizado ningún seguimiento del impacto de la formación impartida sobre la situación profesional de los alumnos (mejora salarial, mayor estabilidad en el empleo, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por CEPYME en la planificación de futuras acciones formativas, lo que puede influir en el grado de eficiencia con que se apliquen estas subvenciones.

2.4.- ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS PLANES INTERSECTORIALES DE CEPYME REALIZADA POR SUS ORGANIZACIONES TERRITORIALES.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el desarrollo de este informe (apartados 1.3 y 2.2), la ejecución de los planes intersectoriales nacionales de CEPYME se reparte entre esta asociación empresarial y sus organizaciones territoriales. En consecuencia, una vez expuestos los resultados del análisis de la justificación de las ayudas realizada por CEPYME, es necesario hacer referencia a las incidencias detectadas en el análisis de la ejecución efectuada por aquellas de sus organizaciones territoriales que han sido objeto de fiscalización específica por este Tribunal, cuyas conclusiones se exponen con detalle en los informes correspondientes a cada una de ellas.

En primer lugar, hay que hacer referencia a una incidencia que afectó a varias de las organizaciones territoriales analizadas, consistente en que, tras la verificación de las facturas soporte de las notas de cargo que constituyeron la justificación presentada a CEPYME por sus organizaciones territoriales, este Tribunal detectó deficiencias en la clasificación de los costes de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996, por lo que se procedió a realizar su reclasificación.

Como consecuencia de ello se produjo, en algunas organizaciones territoriales de CEPYME, un exceso de imputación en los conceptos de "Otros costes de desarrollo del plan" y/o "Costes indirectos" sobre los límites señalados en los apartados 7.3 g) y 7.3.h) de la convocatoria de ayudas, que se establecen respectivamente en el 35% de los costes de profesorado y material didáctico y en el 10% de los costes

financiables. Especialmente reseñable es el caso de la Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB), en la que el Tribunal detectó un exceso de financiación por esta causa por importe de 15.257.715 pesetas, según se expone en el informe correspondiente.

Estas consideraciones no han tenido incidencia en la liquidación de los planes intersectoriales nacionales de CEPYME, puesto que las imputaciones de costes del conjunto de las organizaciones territoriales se compensan entre sí, absorbiéndose los excesos individuales en el importe global. No obstante, es necesario poner de manifiesto que algunas organizaciones territoriales se han visto beneficiadas por una financiación excesiva (a tenor de los límites establecidos en la convocatoria de ayudas) de sus costes de estructura.

A continuación se exponen las incidencias específicas detectadas en cada una de las organizaciones territoriales de CEPYME visitadas, que han dado lugar a ajustes en la justificación:

A) Análisis de la ejecución realizada por la Confederación de Empresarios de Alicante (COEPA)

COEPA incluyó dentro de la justificación presentada a CEPYME por su ejecución del plan F19972765, un importe de 1.924.586 pesetas en concepto de "Utilización de aulas". El soporte de este coste lo constituyen facturas que la Fundación COEPA emitió a la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante. Sin embargo, las aulas donde se realizaron los cursos se encuentran en un inmueble cedido por COEPA a la Fundación COEPA que fue obtenido por la Confederación a título gratuito como cesión de patrimonio sindical.

Consecuentemente, no es admisible la imputación de costes por este inmueble, salvo los correspondientes a la amortización y mantenimiento de las reformas efectuadas en él tras su adquisición, pero puesto que COEPA no ha facilitado soporte alguno que permita la determinación de estos costes, no es posible admitir cargo alguno por este concepto.

B) Análisis de la ejecución realizada por la Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB)

CAEB incluyó dentro de la justificación presentada a CEPYME en la ejecución del plan intersectorial A960533, imputaciones en concepto de amortización de bienes de

inversión por importe de 2.610.722 pesetas. CAEB imputó el importe del coste de amortización anual prorrateado en el periodo de tiempo de realización de los cursos. Este Tribunal procedió a recalcular la amortización correcta, ya que se detectaron elementos no amortizables, y en algunos casos, no se tuvo en cuenta la fecha de adquisición del inmovilizado, resultando un exceso de imputación por importe de 1.573.889 pesetas.

Además se detectaron imputaciones excesivas sobre el importe de algunas facturas en la justificación realizada por CAEB en el conjunto de las subvenciones de formación obtenidas tanto del Gobierno Balear como de FORCEM, resultando gastos no justificados en el plan A960533 por importe de 891.262 pesetas por esta causa.

De esta forma, el importe total de los ajustes propuestos por el Tribunal en los planes intersectoriales de CEOE por la ejecución de sus organizaciones territoriales se muestra en el siguiente cuadro:

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL	EXPEDIENTE	AJUSTE EN COSTE DE AULAS	AJUSTE EN COSTE DE AMORTIZACIÓN	AJUSTE POR EXCESOS SOBRE FACTURAS	TOTAL GASTOS SIN JUSTIFICAR
CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE BALEARES (CAEB)	A960533		1.573.889	891.262	893.724
CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ALICANTE (COEPA)	F19972765	1.924.586			1.924.586
TOTAL		**1.924.586**	**1.573.889**	**891.262**	**896.234**

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la CEPYME y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha detectado gastos no justificados en la liquidación del plan de formación correspondiente a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996 en el expediente A960533, por lo que procedería un reintegro por alcance por importe de 24.806.034 pesetas, del cual, un importe de 3.462.379

pesetas corresponde a la imputación de gastos no financiables realizada por la propia CEPYME y el resto, por importe de 21.343.655 pesetas, corresponde a la imputación de gastos no financiables efectuada por CEOE en el plan de CEPYME.

Además procedería un reintegro por alcance por importe total de 4.389.737 pesetas, por los defectos de justificación detectados en la ejecución por las organizaciones territoriales de los planes A960533 y F19972765.

Las deficiencias indicadas en párrafos anteriores, respecto de la justificación presentada por CEPYME, en las subvenciones financiadas por el INEM a través de FORCEM, en las convocatorias de ayudas de los ejercicios 1996 y 1997, podrían dar lugar a un reintegro total de 29.195.771 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.8.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA PROVINCIA DE ALICANTE (COEPA)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante (en adelante COEPA) se constituyó al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de regulación del derecho de asociación sindical, como una organización profesional empresarial de carácter confederativo e interprofesional, gozando de plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Se trata de una entidad de régimen privado de la que pueden formar parte las federaciones de empresarios que integran asociaciones, las asociaciones de empresas agrupadas en razón de una misma actividad, de un ámbito territorial o por cualquier otro motivo asociativo, los gremios, cofradías o empresas aún cuando no formen parte de una asociación empresarial cuando realicen su actividad en el ámbito territorial de la provincia de Alicante.

En el ámbito nacional, COEPA es miembro de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME). A nivel autonómico, COEPA es miembro de la Confederación Interprovincial de Empresarios de la Región Valenciana (CIERVAL).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

A través de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME, COEPA recibió subvenciones para la realización de cursos de formación continua por los siguientes importes:

AÑO	Nº EXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1.996	A960532	CEOE	16.705.920
1.997	F19972762	CEOE	5.381.436
1.997	F19972765	CEPYME	9.362.171
TOTAL 1.997			**14.743.607**

A este respecto, conviene destacar que la convocatoria del ejercicio 1996 se encuadra dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de su Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas, mientras que la convocatoria del ejercicio 1997 entra dentro del ámbito del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, era el responsable de la aprobación de las ayudas.

La Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante además presentó durante el año 1997 un plan de formación intersectorial provincial (F19973154) de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC).

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por COEPA referente a este Plan intersectorial provincial y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM, son los siguientes:

CONCEPTO	**IMPORTE**
Coste total del plan presupuestado	205.200.000
Subvención solicitada	205.200.000
Subvención concedida	128.040.257
Subvención justificada por el beneficiario	128.025.081
Subvención liquidada	127.905.048

La fecha de aprobación de la subvención por el Director General del INEM fue el 26.12.1997, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante el 26.10.1997.

COEPA recibió un primer anticipo del INEM el 3.2.1998 por importe de 96.030.193 pesetas, que representa el 75% del importe de la subvención concedida, y el 12.2.1998 recibió un segundo pago por importe de 32.010.064 pesetas correspondiente al 25% restante.

La diferencia entre la subvención justificada por COEPA y la finalmente satisfecha por FORCEM se debe al ajuste efectuado por la Fundación que rebajó la ayuda concedida al minorar el coste justificado como seguros de accidentes sobre la base

del número de participantes certificados y del periodo de duración de los cursos, por importe de 135.209 pesetas. COEPA procedió a reintegrar este importe el 1.10.1998.

La Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante presentó la justificación de costes por este plan el 30.4.1998, dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	**IMPORTE**
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	56.900.000
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	12.932.500
Material no inventariable, medios externos	12.131.961
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	7.572.595
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**89.537.056**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	1.487.285
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	15.020.253
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	13.672.127
TOTAL COSTES GENERALES	**30.179.665**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	8.313.179
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**128.029.900**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**128.029.900**

Este plan intersectorial provincial estuvo constituido por 17 acciones formativas, realizadas entre diciembre de 1997 y marzo de 1998, con un total de 1.231 participantes certificados frente a los 1.305 comprometidos.

La realización de los cursos fue contratada por COEPA, en su totalidad, con centros de formación privados, principalmente con la Fundación COEPA.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM (gestionadas por FORCEM) por la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante correspondientes a la convocatoria de 1997, así como la ejecución que ha realizado COEPA de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME en los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio en la justificación rendida por esta Confederación empresarial ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones.

- No existen partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según COEPA, finalizaron las acciones formativas. Este dato, referente al número de alumnos que ha finalizado los cursos, ha sido tenido en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los aspectos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Ejecución por COEPA de los planes intersectoriales de CEOE-CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997

Por lo que respecta al ejercicio 1996, COEPA justificó los costes correspondientes a la ejecución del plan intersectorial de CEOE con número de expediente A960532 (no realizó ninguna aplicación correspondiente al plan de CEPYME) mediante notas de cargo debidamente desglosadas en los conceptos de costes según la justificación que se establece en las convocatorias de ayudas. No obstante, CEOE los imputó íntegramente como costes de profesorado, de acuerdo con la naturaleza de los cursos, y con arreglo al siguiente detalle:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE
Cursos presenciales	14.293.635
Enseñanza asistida por ordenador	2.412.285
TOTAL	**16.705.920**

Este Tribunal ha verificado todas las facturas soporte de las notas de cargo de COEPA, y de su análisis se ha obtenido la siguiente reclasificación:

CONCEPTO	S/ CEOE	S/ TCu	DIFERENCIA
Profesorado	16.705.920	5.640.000	11.065.920
Material inventariable	0	0	0
Material no inventariable	0	3.140.000	- 3.140.000
Aulas	0	0	0
Seguros	0	0	0
Otros costes de desarrollo del plan	0	7.925.920	- 7.925.920
Otros costes indirectos	0	0	0
TOTAL JUSTIFICADO	**16.705.920**	**16.705.920**	**0**

Esta reclasificación afecta al límite del concepto "Otros costes de desarrollo del plan" que, según el punto 7.3 g) de la convocatoria de ayudas de 1996, se sitúa, en el caso de la justificación de COEPA, en el 35% de los costes del profesorado y material inventariable, esto es, 3.073.000 pesetas. Dado que, por motivo de la reclasificación realizada, el coste de este concepto asciende a 7.925.920 pesetas, existiría un exceso de imputación de 4.852.920 pesetas considerando la justificación de COEPA de forma individual. Puesto que esta reclasificación afecta a un plan de CEOE, es en el análisis global de este plan donde es tenida en cuenta esta circunstancia.

Estos límites sólo deben tenerse en cuenta para el total del plan objeto de subvención (esto es, el plan A960532 de CEOE), y no para cada una de las notas de cargo que a él se imputan. Sin embargo, si se analizan las justificaciones individuales presentadas por cada organización territorial, se llega a una conclusión paradójica, y es que en la ejecución del plan de formación el importe de los costes asociados supera, en algunas ocasiones, como ocurre con la nota de cargo de COEPA objeto de análisis, a los costes de elementos pedagógicos que son en realidad los directamente imputables a la impartición de los cursos, lo que parece revelar una excesiva financiación de los costes de estructura.

Por lo que respecta al ejercicio 1997, COEPA justificó costes a CEOE y CEPYME mediante notas de cargo de acuerdo con el siguiente detalle, según la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
CD -ROM	3.025.903	2.878.003	5.903.906
Vídeo disco interactivo	2.355.533	6.484.168	8.839.701
TOTAL	**5.381.436**	**9.362.171**	**14.743.607**

Durante este ejercicio, a diferencia del ejercicio 1996, CEOE y CEPYME justificaron los costes incurridos en función de la clasificación y el desglose que les remitían sus organizaciones territoriales. En el caso de las aplicaciones realizadas por COEPA, el detalle de la reclasificación remitida por COEPA fue el siguiente:

CONCEPTO	CEOE F19972762	CEPYME F19972765	TOTAL
Material inventariable	2.978.300	4.994.960	7.973.260
Material no inventariable	1.203.136	1.967.211	3.170.347
Aulas	1.024.608	1.924.586	2.949.194
Otros costes	175.392	475.414	650.806
TOTAL JUSTIFICADO	**5.381.436**	**9.362.171**	**14.743.607**

COEPA incluyó dentro de la justificación presentada a CEOE y CEPYME por la ejecución de los cursos que realizó, dos importes de 1.024.608 y 1.924.586 pesetas respectivamente en concepto de "Utilización de aulas". Todos estos costes se encuentran soportados por facturas que la Fundación COEPA emite a la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante. Sin embargo, las aulas donde se realizaron los cursos se encuentran en un inmueble cedido por COEPA a la

Fundación COEPA, inmueble que a su vez fue obtenido por aquella confederación empresarial como cesión de patrimonio sindical.

Consecuentemente, no es admisible la imputación de costes por este inmueble salvo los correspondientes al mantenimiento y a la amortización de las reformas en él efectuadas por COEPA, tras una adquisición a título gratuito. No obstante, COEPA no ha facilitado a este Tribunal soporte alguno que permita la cuantificación de estos costes, por lo que no es posible admitir cargo alguno por este concepto[45].

No obstante, dado que esta deficiencia afecta a los planes de CEOE y de CEPYME, es en el análisis global de estos planes donde es tenida en cuenta esta circunstancia.

---

[45] COEPA manifiesta en sus alegaciones que la Fundación COEPA está capacitada para facturar a COEPA este arrendamiento y que, por tanto, resulta procedente el importe imputado por este concepto (Texto íntegro del Documento de alegaciones de COEPA). A este respecto, este Tribunal debe señalar lo siguiente:

- Que el Tribunal no cuestiona la capacidad de la Fundación COEPA para emitir facturas a COEPA.
- Que los cursos se impartieron en un inmueble, procedente del antiguo patrimonio sindical, obtenido a título gratuito por COEPA, cedido por ésta, también a título gratuito, a la Fundación COEPA, que es una fundación de carácter instrumental constituida por COEPA, por lo que esta fundación no ha tenido coste alguno por la utilización de estos locales.
- Que el artículo 81.8 del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria establece una prohibición de que la subvención obtenida supere el coste de la actividad desarrollada por el beneficiario.

En este sentido, este Tribunal no puede admitir que la mera interposición de una persona jurídica, que no es sino una mera prolongación del propio beneficiario, suponga un encarecimiento (ficticio) del coste de la actividad desarrollada, que deba ser financiado con cargo a fondos de origen público. Esta posición le fue comunicada al beneficiario durante la visita *in situ* realizada, advirtiéndosele de la posibilidad de admitir los costes de amortización y de mantenimiento del referido inmueble, como reconoce el propio beneficiario en sus alegaciones.

A pesar de ello, COEPA no facilitó a este Tribunal ni los estados contables de la Fundación COEPA, ni soporte justificativo alguno de los costes de amortización y de mantenimiento del referido inmueble, por lo cual, no se pudo tener en cuenta coste alguno por estos conceptos. Finalmente, en sus alegaciones, el beneficiario se limita a aportar una relación de los elementos amortizables que constituyen el importe total de la rehabilitación del inmueble, pero sin aportar justificante alguno de estos conceptos. Tampoco aporta ningún justificante de los costes de mantenimiento del inmueble.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

B) Plan intersectorial provincial F19973154

No existen partes de imputación de horas en la justificación rendida por esta Confederación Empresarial, ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos". Los costes internos imputados en la justificación presentada ascienden a 15.020.253 pesetas. No obstante, se ha verificado que las imputaciones que del personal interno se realizan en la justificación de todas las subvenciones de las que COEPA es beneficiaria, no exceden de las retribuciones efectivamente satisfechas.

COEPA ha justificado en su plan autonómico provincial costes por utilización de aulas por importe de 7.572.595 pesetas, de los cuales un importe de 1.888.000 pesetas, al igual que ocurre con los intersectoriales de CEOE y CEPYME, son facturación de la Fundación COEPA. Por el mismo motivo señalado anteriormente, este Tribunal no considera como coste justificado la imputación del coste de un inmueble recuperado del patrimonio sindical.

A este respecto, este Tribunal ha realizado una comparativa de costes entre varios cursos con distinta financiación, facturados por un mismo proveedor, en concreto la Fundación COEPA, y para un mismo tipo de coste: el correspondiente a utilización de aulas. El resultado obtenido ha sido el que se expone a continuación:

EXPEDIENTE	BENEFICIARIO	COSTE/HORA FACTURADO
F19972762	CEOE	5.123
F19972765	CEPYME	4.811
F19973154	COEPA	1.600

Como puede apreciarse, existe una diferencia muy significativa entre el coste/hora facturado por la Fundación COEPA, en concepto de utilización de aulas, dependiendo del expediente financiado. Así los costes facturados en la ejecución de los intersectoriales nacionales cuyos beneficiarios CEOE y CEPYME son un 70% más elevados que los facturados en el intersectorial provincial sin que exista razón alguna para ello.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- En todas estas subvenciones para formación el contenido de las acciones formativas es semejante en los cursos financiados por FORCEM, y en los de la Generalitat Valenciana, tanto en formación profesional como en continua. No parece razonable, por tanto, que el coste/hora/alumno sea diferente en función de la fuente de financiación obtenida para cada caso.

- COEPA ha aportado un análisis que soporta la planificación de las acciones formativas detectadas con objeto de adaptar la formación a las necesidades reales.

- La Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante ha realizado la evaluación de los cursos de formación del Plan intersectorial analizado. Este estudio realizado en colaboración con la empresa INSOA MEDIA, S.L. se realizó en dos fases:

  a) La primera se dirige a conocer el grado de satisfacción de la formación por los participantes.

  b) La segunda se orienta a obtener conclusiones acerca de la utilización de los conocimientos adquiridos en el puesto de trabajo, y como la realización de los cursos ha repercutido en la promoción o estabilidad en el empleo.

- No existen partes de asistencia de los alumnos que asisten a los cursos de los planes de FORCEM, aunque sí se han aportado a este Tribunal hojas de inscripción de los alumnos asistentes a los cursos y copias de los diplomas entregados a los participantes.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación de Empresarios de la Provincia de Alicante y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Durante el ejercicio 1996, COEPA remitió notas de cargo a CEOE imputando los costes experimentados en la ejecución de ese plan como costes de profesorado,

cuando su naturaleza era diversa. Este hecho afecta a la justificación presentada por CEOE de la subvención recibida de FORCEM correspondiente a la convocatoria de 1996.

COEPA imputó durante el ejercicio 1997 tanto en su plan intersectorial propio (F19993154) como en la ejecución que hizo de los planes de CEOE (F19972762) y CEPYME (F19972765), costes de alquiler de aulas que le fueron facturados por la Fundación COEPA. Sin embargo, este inmueble pertenecía al patrimonio sindical y le fue cedido a COEPA a título gratuito, por lo que no son admisibles otros costes a este respecto que los correspondientes al mantenimiento del edificio y a la amortización de las reformas en él efectuadas.

Las deficiencias indicadas en párrafos anteriores respecto de la justificación presentada por COEPA, podrían dar lugar a un reintegro por alcance, de 1.888.000 pesetas (correspondiente al plan F19973154). Asimismo, estas deficiencias podrían dar lugar a un reintegro de CEOE por importe de 1.024.608 pesetas (correspondiente al plan F1992762) y de CEPYME por importe de 1.924.586 pesetas (correspondiente al plan F1992765); de todo lo cual se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.9.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE ANDALUCÍA (CEA)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Empresarios de Andalucía (en adelante CEA), es una organización profesional de empresarios, de carácter confederativo e intersectorial, de ámbito regional, constituida para la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses empresariales, generales y comunes, que está dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Se constituyó al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. En el ámbito nacional, CEA es miembro de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

A través de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997, CEA recibió subvenciones de FORCEM y del INEM por los siguientes importes, respectivamente:

AÑO	Nº EXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1996	A960531	CEOE	77.310.665
	A960533	CEPYME	27.697.317
TOTAL 1996			**105.007.982**
1997	F19972762	CEOE	32.999.353
	F19972765	CEPYME	25.053.832
TOTAL 1997			**58.053.185**

A este respecto, conviene destacar que la convocatoria del ejercicio 1996 se encuadra dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de su Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas, mientras que la convocatoria del ejercicio

1997 entra dentro del ámbito del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, era el responsable de la aprobación de las ayudas.

La Confederación de Empresarios de Andalucía además, presentó durante el ejercicio 1997 un plan de formación intersectorial de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, con número de expediente F19973734. Así, con fecha 25 de junio de 1997 CEA presentó ante FORCEM una solicitud de financiación de un plan formativo por importe de 741.620.000 pesetas.

Durante la convocatoria de 1997 CEA solicitó ayudas para financiar Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la Formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo nacional de Formación Continua. La solicitud de financiación se presentó con fecha 31 de julio de 1997 por importe de 102.531.007 pesetas.

Ambas solicitudes de financiación se aprobaron por Resolución del Director General del INEM, según el siguiente detalle:

Nº EXPEDIENTE	COSTE TOTAL PRESUPUESTADO	IMPORTE SOLICITADO	FECHA APROBACIÓN	IMPORTE APROBADO
F19973734	741.620.000	741.620.000	17.11.97	532.672.200
C19971337	109.891.512	102.531.007	16.01.98	55.684.157

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CEA y a la subvención concedida por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	F19973734	C19971337
Coste total del plan presupuestado	741.620.000	109.891.512
Subvención solicitada	741.620.000	102.531.007
Subvención concedida	532.672.000	55.684.157
Subvención justificada por el beneficiario	533.360.541	42.519.103
Subvención liquidada	526.689.650	42.462.732

Los importes recibidos por CEA del INEM fueron los siguientes:

- Para el plan intersectorial autonómico F19973734:

FECHA COBRO	IMPORTE SATISFECHO
3.2.1998	532.672.200
TOTAL	**532.672.200**

Con fecha 10 de septiembre de 1999, CEA procedió a devolver al INEM un importe de 5.982.550 pesetas correspondiente al exceso de anticipo respecto a la subvención finalmente liquidada.

- Para la acción complementaria C19971337:

FECHA COBRO	IMPORTE SATISFECHO
28.1.1998	41.763.118
11.1.1999	699.614
TOTAL	**42.462.732**

La Confederación de Empresarios de Andalucía presentó a FORCEM la justificación de costes para el plan intersectorial F19973734, el 29.4.1998 según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	309.494.583
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	37.446.149
Material no inventariable, medios internos	7.909.264
Material, no inventariable, medios externos	38.134.708
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	12.787.186
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**405.771.890**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	8.610.000
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	53.488.706
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	48.297.099
TOTAL COSTES GENERALES	**110.395.805**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	17.192.846
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**533.360.541**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**533.360.541**

Los costes de profesorado fueron facturados por los siguientes proveedores:

PROVEEDOR	IMPORTE
Estudios de Formación y Apoyo Empresarial, S.A. (EFAE)	161.665.000
Gabinete Andaluz de Estudios y Actividades, S.L. (GAESA)	31.418.749
Gestión y Desarrollo de Inversiones Turísticas, S.A. (GDT)	116.410.834
TOTAL	**309.494.583**

El plan objeto de fiscalización se certificó por un total de 15 acciones formativas y 6.083 participantes frente a los 6.150 comprometidos.

La justificación de costes de la acción complementaria se presentó el 27 de abril de 1998 según el siguiente detalle:

CONCEPTO	C19971337
1) COSTES ELEGIBLES	
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	
Personal, medios internos	0
Personal, medios externos	27.981.593
Equipos, medios internos	0
Equipos, medios externos	4.078.247
Bienes consumibles, medios internos	0
Bienes consumibles, medios externos	3.241.382
Locales, medios internos	0
Locales, medios externos	2.865.807
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**38.167.029**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios internos	0
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios externos	4.298.074
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**4.298.074**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES (A+B)	**42.465.103**
C.- COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**42.465.103**

La facturación de estos costes ha sido realizada en su totalidad por la Fundación Centro de Servicios Empresariales de Andalucía (FCSEA). A su vez, la empresa GDT facturó a dicha Fundación un importe de 28.768.977 pesetas.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la subvención recibida del INEM por CEA correspondiente a la convocatoria de 1997 y la ejecución que ha realizado CEA de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME en los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de CEA, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- CEA no ha aportado partes de imputación de horas del personal propio de la entidad, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la ordenación y realidad de estas imputaciones[46].

- Del total de la ejecución de la programación del plan de formación profesional ocupacional de la convocatoria de 1996 que ascendió a 1.019.045.941 pesetas, existe una partida de gastos de difícil justificación por importe de 95.833.800 pesetas, de la que CEA no dispone de relación de justificantes soporte, dado que la normativa aplicable ni definía los conceptos de gasto ni exigía relación justificativa de los mismos[47].

---

[46] CEA manifiesta en sus alegaciones que estos partes no fueron solicitados por el Tribunal y que, en todo caso, la normativa reguladora de estas ayudas no los exigía. Por último, defiende que la documentación aportada resulta suficiente para justificar el gasto imputado (Documento de alegaciones de CEA. Alegación segunda, páginas 2 y 3). A este respecto, el Tribunal debe señalar lo siguiente:

En primer lugar debe indicarse, que CEA no aportó, durante la fiscalización "in situ", los partes de imputación de horas, según manifestaron a este Tribunal los responsables de esa Confederación, porque no existían, no porque no se hubieran solicitado, como afirma ahora CEA en sus alegaciones. Por otra parte, el hecho de que estos partes no sean exigidos por la normativa no evita que su llevanza sea exigible desde una perspectiva de principios de buena gestión financiera, pues de otra forma no puede controlarse que los datos que figuran en la justificación presentada respondan a costes imputables a la subvención y no a otro tipo de actividad del beneficiario.

Por último, debe señalarse que la justificación que aporta el beneficiario sólo permite comprobar que efectivamente ha tenido costes de personal por el importe imputado, pero no acredita, salvo por su mera declaración, que estos costes de personal se hayan soportado como consecuencia de la actividad subvencionada y no de otra.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

[47] CEA manifiesta en sus alegaciones que este detalle no resultaba exigible de conformidad con la normativa aplicable (Documento de alegaciones de CEA. Alegación segunda, páginas 3 y 4). Este Tribunal considera que el hecho de que la normativa reguladora no establezca la obligatoriedad de aportar justificantes de gasto en ese concepto, según se reconoce en el propio texto, no excluye que el beneficiario disponga de ellos, pues de otra forma no puede verificarse la realidad de los gastos que se imputan a la subvención, que pueden ser inexistentes o corresponder a otra actividad del beneficiario, aspectos que no han podido ser objeto de verificación, y de ahí, la limitación incluida en el Anteproyecto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Ejecución por CEA de los planes intersectoriales de CEOE-CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997

CEA justificó costes a CEOE y CEPYME durante el ejercicio 1996 mediante notas de cargo debidamente desglosadas en los conceptos de costes según la justificación que se establece en las convocatorias de ayudas. No obstante, ambas organizaciones empresariales los imputaron íntegramente como costes de profesorado, de acuerdo con el siguiente detalle y según la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME
Vídeo disco interactivo	23.476.215	27.697.317
Enseñanza asistida por ordenador	53.834.450	
TOTAL	**77.310.665**	**27.697.317**

Este Tribunal ha analizado todas las facturas que constituyen el soporte de las notas de cargo de la Confederación de Empresarios de Andalucía y de su análisis se ha obtenido la siguiente reclasificación de costes imputados según su naturaleza:

- Para el intersectorial de CEOE (A960531):

CONCEPTO	S/CEOE	S/TCu	LIMITES S/ CONVOCATORIA	EXCESO
Profesorado	77.310.665	11.201.533	11.201.533	
Material inventariable				
Material no inventariable		37.887.063	37.887.063	
Aulas		7.404.325	7.404.325	
Seguros				
Otros costes de desarrollo		18.689.024	17.181.008	1.508.016
Otros costes indirectos		2.128.720	2.128.720	
TOTAL JUSTIFICADO	**77.310.665**	**77.310.665**	**75.802.649**	**1.508.016**

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

De la reclasificación efectuada por este Tribunal se desprende un límite de imputación en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan" de 17.181.000 pesetas frente a las 18.689.024 pesetas que resultan de la validación propuesta, por lo que existiría un exceso de imputación de 1.508.016 pesetas en este tipo de coste considerando la justificación de CEA de forma individual de acuerdo con los límites establecidos en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996. Estos excesos deben tenerse en cuenta en el conjunto de los planes y no para cada una de las notas de cargo imputadas por las entidades territoriales, no obstante lo cual, son indicativos de una excesiva financiación en los costes asociados al desarrollo del plan.

- Para le ejecución del intersectorial de CEPYME (A960533):

CONCEPTO	S/CEPYME	S/TCu	LIMITES S/ CONVOCATORIA	EXCESO
Profesorado	27.697.317	762.531	762.531	
Material inventariable				
Material no inventariable		15.444.958	15.444.958	
Aulas		5.700.675	5.700.675	
Seguros				
Otros costes de desarrollo		4.309.043	4.309.043	
Otros costes indirectos		1.480.110	1.480.110	
TOTAL JUSTIFICADO	**27.697.317**	**27.697.317**	**27.697.317**	**0**

De la distribución de costes por su naturaleza efectuada por el Tribunal en la justificación del plan de CEPYME no se desprende ningún exceso en los límites establecidos en la convocatoria.

En el ejercicio 1997, la Confederación de Empresarios de Andalucía justificó igualmente costes a CEOE y CEPYME mediante notas de cargo de acuerdo con el siguiente detalle con base en la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
CD – ROM	6.520.739	6.479.104	12.999.843
VIDEO DISCO INTERACTIVO	26.478.614	18.674.728	45.153.342
TOTAL	**32.999.353**	**25.153.832**	**58.153.185**

A diferencia de lo ocurrido en 1996, durante este ejercicio CEOE y CEPYME sí justificaron los costes incurridos en función de la clasificación y desglose

remitidos por sus organizaciones territoriales, de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, no presentando incidencias.

B) Plan Intersectorial Autonómico F19973734

- No existen partes de imputación de horas en la justificación rendida por esta Confederación Empresarial ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos". El importe imputado en este concepto asciende a 3.940.812 pesetas. No obstante, este Tribunal, ha verificado las imputaciones de personal interno que se realizaron en todas las subvenciones de las que la Confederación de Empresarios de Andalucía en el año 1997 fue beneficiaria, y no excedieron de las retribuciones efectivamente satisfechas.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

- Este Tribunal ha realizado una comparación del coste/ hora/ alumno entre cursos de denominación similar del plan intersectorial autonómico F19973734 y cursos de formación profesional ocupacional. Se seleccionaron 3 cursos de denominación similar siendo el resultado de dicha comparación el siguiente:

DENOMINACIÓN CURSO	COSTE/ HORA/ ALUMNO (FORCEM)	COSTE/ HORA/ALUMNO (FORMACIÓN OCUPACIONAL)	DIFERENCIA
Prevención riesgos laborales (FORCEM)	1.808	994	814
Técnico en prevención riesgos laborales (ocupacional)			
Comercio exterior pymes (FORCEM)	1.683	1.129	554
Comercio exterior (ocupacional)			
Diseño industrial (FORCEM y ocupacional)	1.615	994	621

Como puede observarse existe una diferencia significativa entre los costes de la hora alumno en la formación continua y la formación ocupacional. Esta diferencia no ha sido convenientemente explicada por el beneficiario. No obstante, no debe olvidarse que una de las diferencias esenciales en la financiación de ambos tipos de acciones formativas radica en que la formación

ocupacional está sujeta a módulos, mientras la formación continua (que gestiona FORCEM) no[48].

- La Confederación ha facilitado al Tribunal, en la fase de alegaciones, unos informes de evaluación de acciones formativas que no permiten la obtención de conclusiones que pudieran haber sido consideradas en la planificación de futuras acciones formativas.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación de Empresarios de Andalucía.

Este Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de estas subvenciones.

[48] CEA considera en sus alegaciones que, pese a la coincidencia de su denominación, estas acciones formativas no son comparables (Documento de alegaciones de CEA. Alegación cuarta, página 5). A este respecto, debe indicarse que la coincidencia, tanto en el contenido de los cursos, como en los formadores que los impartieron, permite aplicar parámetros objetivos de comparación del coste hora/alumno. El hecho manifestado por CEA sobre que los destinatarios de los cursos son distintos (trabajadores en activo o parados) no parece suficiente para explicar por sí sólo la diferencia existente.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

4.10.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE BALEARES (CAEB)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Empresarios de Baleares (CAEB), se constituyó el 18 de noviembre de 1977, al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de libertad de asociación sindical.

Su finalidad es la agrupación para la actuación conjunta de las entidades asociativas constituidas en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, así como de aquellas empresas que en ella actúan con el objeto de potenciar las actividades económicas a través de la defensa de la iniciativa privada, la libre empresa y la propiedad privada.

En el ámbito nacional, CAEB se halla integrada en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), así como en la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

A través de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME, CAEB recibió subvenciones de FORCEM por los siguientes importes:

AÑO	NºEXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1.996	A960531	CEOE	27.484.626
1.996	A960532	CEOE	15.016.038
1.996	A960533	CEPYME	38.327.969
TOTAL 1.996			**80.828.633**
1.997	F19972762	CEOE	15.289.394
1.997	F19972765	CEPYME	9.954.461
TOTAL 1.997			**25.243.855**

A este respecto, conviene destacar, que la convocatoria del ejercicio 1996 se enmarcaba dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de un Patronato, el

órgano encargado de aprobar las ayudas. Por el contrario, en la convocatoria del ejercicio 1997, que se enmarca dentro del II Acuerdo Nacional de Formación continua, es el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, el responsable de la aprobación y pago de las ayudas.

CAEB presentó además, en la convocatoria de ayudas del año 1997, un plan de formación intersectorial autonómico de los contemplados en el articulo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CAEB y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM (expediente nº F19974224), son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	90.950.007
Subvención solicitada	90.950.007
Subvención concedida	70.392.586
Subvención justificada por el beneficiario	66.008.491
Subvención liquidada	63.751.018

La fecha de aprobación de la subvención por el Director General del INEM fue de 12.11.1997, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante el 23.10.1997.

CAEB recibió del INEM el 100% de la subvención aprobada el 29.1.1998.

La diferencia entre la subvención justificada por CAEB y la finalmente satisfecha se debe al ajuste efectuado por FORCEM, que rebajó la ayuda concedida por el menor número de participantes certificados y por exceder la justificación presentada por CAEB del periodo de ejecución del plan formativo.

CAEB presentó justificación de costes el 22.4.1998 dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	27.520.652
Material inventariable, medios internos	2.143.186
Material inventariable, medios externos	722.620
Material no inventariable, medios internos	3.074.361
Material no inventariable, medios externos	14.269.168
Utilización de aulas, medios internos	466.347
Utilización de aulas, medios externos	593.098
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**48.789.432**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	10.284.961
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	6.167.152
TOTAL COSTES GENERALES	**16.452.113**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	766.946
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**66.008.491**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**66.008.491**

El plan intersectorial autonómico objeto de la presente fiscalización estuvo constituido por 39 acciones formativas, realizadas entre septiembre de 1.997 y marzo de 1.998 con un total de 807 participantes certificados frente a los 1.018 comprometidos, y a los 1.346 solicitados y con un total de horas de formación 2.065.

La realización de los cursos fue contratada por CAEB, en su totalidad, con centros de formación privados.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del Instituto Nacional de Empleo (a través de FORCEM) por la Confederación de Empresarios de Baleares correspondientes a la Convocatoria de 1997 y la ejecución que ha realizado CAEB de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME en los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio en la justificación rendida por CAEB ante FORCEM en los conceptos de "Material no inventariable, medios internos" y "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones[49].

- No existen partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según CAEB finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, a este respecto, debe tenerse en cuenta que el dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones[50].

---

[49] CAEB manifiesta en sus alegaciones que estos partes no resultaban obligatorios según las instrucciones de justificación de FORCEM (Documento de alegaciones de CAEB, página 1). A este respecto, debe señalarse que el hecho de que la convocatoria de ayudas de FORCEM no establezca la obligatoriedad de elaborar partes de imputación de las horas de trabajo del personal propio dedicadas a la actividad subvencionada, no excluye la obligación del beneficiario de acreditar la realidad de las imputaciones realizadas. Por otra parte, la justificación que aporta el beneficiario sólo permite comprobar que efectivamente ha tenido costes de personal por el importe imputado, pero no acredita, salvo por su mera declaración, que estos costes de personal se hayan soportado como consecuencia de la actividad subvencionada y no de otra.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[50] CAEB manifiesta en sus alegaciones que la convocatoria de ayudas no establece la obligatoriedad de la llevanza de estos partes (Documento de alegaciones de CAEB, página 1). A este respecto, debe indicarse que el hecho de que esta normativa no exija su existencia, no excluye el deber de control por

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Ejecución por CAEB de los planes intersectoriales de CEOE-CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997

1.- Ejercicio 1996

Durante el ejercicio 1996, CAEB remitió a CEOE y CEPYME diferentes notas de cargo según la naturaleza de los cursos distinguiendo entre cursos presenciales y a distancia y en función de los distintos expedientes de subvención de los que ambas confederaciones empresariales nacionales fueron beneficiarias, según se observa en el siguiente cuadro:

CURSOS/MODALIDAD	Nº EXPEDIENTE	CEPYME	CEOE	TOTAL
Cursos presenciales	A960533	33.765.329		33.765.329
	A960532		10.852.206	10.852.206
	A960531		11.730.993	11.730.993
TOTAL CURSOS PRESENCIALES		**33.765.329**	**22.583.199**	**56.348.528**
Vídeo disco interactivo	A960533	4.562.640		4.562.640
	A960532		4.163.832	4.163.832
	A960531		15.753.633	15.753.633
TOTAL CURSOS V.D.I		**4.562.640**	**19.917.465**	**24.480.105**
TOTAL		**38.327.969**	**42.500.664**	**80.828.633**

Como ya se hace referencia en el informe referente a CEOE y CEPYME (epígrafes 4.6 y 4.7), estas entidades consideran las notas de cargo remitidas por sus organizaciones territoriales como costes de profesorado externo, y así lo justifican a FORCEM, a pesar de que estas notas de cargo presentan una distinción de costes de

---

el beneficiario de la asistencia de los alumnos a los cursos. En este sentido, al igual que en el caso anterior, la justificación que aporta el beneficiario está basada en su mera declaración, por lo que este Tribunal no ha podido verificar si los alumnos han asistido a los cursos y si lo han hecho en un número de sesiones suficiente para ser considerados como alumnos efectivamente formados.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

distinta naturaleza. CAEB justificó los costes incurridos en la ejecución de los cursos impartidos según el siguiente detalle para los tres planes en que participó durante 1996:

	A960531	A960532	A960533	TOTAL
Profesorado	2.567.647	6.376.444	7.652.443	16.596.534
Material didáctico	10.292.165	4.746.150	7.883.383	22.921.698
Programación, seguimiento y otros suplidos	14.624.814	3.893.444	22.792.143	41.310.401
TOTAL	**27.484.626**	**15.016.038**	**38.327.969**	**80.828.633**

Se han verificado todas las facturas soporte de las notas de cargo de CAEB y de su análisis por este Tribunal se derivan las siguientes reclasificaciones, que se comentan de forma específica para cada uno de los planes a los que se imputaron:

- Plan CEPYME (A960533)

CONCEPTO	S/ CEPYME	S/ CAEB	S/ TCu	LIMITES S/ CONVOCATORIA	EXCESO
Profesorado	38.327.969	7.652.443	8.036.443	8.036.443	
Material inventariable					
Material no inventariable		7.883.383	6.396.806	6.396.806	
Aulas			1.488.072	1.488.072	
Seguros					
Otros costes de desarrollo		22.792.143	16.013.631	5.051.637	10.961.994
Otros costes indirectos			6.393.017	2.097.296	4.295.721
TOTAL JUSTIFICADO	**38.327.969**	**38.327.969**	**38.327.969**	**23.070.254**	**15.257.715**

De la reclasificación efectuada por este Tribunal se desprende un límite de imputación en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan" de 5.051.637 pesetas frente a las 16.013.631 pesetas que se desprenden de la validación propuesta, por lo que existiría un exceso de imputación de 10.961.994 pesetas considerando la justificación de CAEB de forma individual y de acuerdo con los limites de la

convocatoria del ejercicio 1.996. De la misma manera, en el concepto "Otros costes indirectos" se produce un exceso de imputación de 4.295.721 pesetas.

Estos límites sólo deben tenerse en cuenta para el total del plan objeto de subvención (esto es el plan A960533 de CEPYME) y no para cada una de las notas de cargo que a él se imputan. Sin embargo, si tenemos en cuenta las justificaciones individuales presentadas por cada territorial, se llega a una conclusión paradójica, y es que en la ejecución del plan de formación el importe de los costes asociados supera, en algunas ocasiones, como ocurre con la nota de cargo de CAEB objeto de análisis, a los costes de elementos pedagógicos que son en realidad los directamente imputables a la impartición de los cursos, lo que parece revelar una excesiva financiación de los costes de estructura.

Dentro de la justificación de costes presentada por CAEB en la ejecución del plan intersectorial de CEPYME del ejercicio 1996 constan imputaciones en concepto de amortizaciones de bienes de inversión por importe de 2.610.722 pesetas. CAEB imputó el coste de amortización anual prorrateado en el periodo de tiempo de realización de los cursos. Este Tribunal ha recalculado la amortización correcta, ya que en algunos casos se detectaron elementos no amortizables y en otros, no se tuvo en cuenta su fecha de adquisición. El resultado obtenido revela un exceso de imputación de 1.573.889 pesetas que minoraría la liquidación del plan intersectorial de CEPYME A960533.

- PLAN CEOE (A960532)

Tal como se indica en el epígrafe correspondiente a la fiscalización de las subvenciones recibidas por CEOE (epígrafe 4.6), este Tribunal solicitó de CEOE un nuevo desglose de las notas de cargo que soportaban la justificación de su plan A960532 de acuerdo con los conceptos de coste definidos en la convocatoria. En atención a este requerimiento, CAEB facilitó a CEOE una segunda nota de cargo con un nuevo detalle de costes. El siguiente cuadro muestra las diferencias resultantes entre ambas notas de cargo, la segunda de las cuales ha sido validada por este Tribunal:

CONCEPTO	S/ CEOE	1ª NOTA DE CARGO CAEB	2ª NOTA DE CARGO CAEB	DIFERENCIA
Profesorado	15.016.038	6.376.444	6.376.444	0
Material inventariable	0	0	2.607.344	2.607.344
Material no inventariable	0	4.746.150	2.550.429	- 2.195.721
Aulas	0	0	266.400	266.400
Seguros	0	0	0	0
Otros costes de desarrollo	0	3.893.444	1.857.474	- 2.035.970
Otros costes indirectos	0	0	1.357.947	1.357.947
TOTAL JUSTIFICADO	**15.016.038**	**15.016.038**	**15.016.038**	**0**

La nueva clasificación presentada por CAEB pone de manifiesto que se produce un traspaso de importes de unos conceptos de costes a otros:

Así, los conceptos de "Material no inventariable" y "Otros costes de desarrollo" sufren una minoración compensada por un incremento en los conceptos de "Material inventariable", "Aulas" y "Otros costes indirectos", conceptos en los que el beneficiario no había imputado importe alguno en la primera justificación. Como consecuencia de esto tras el desglose ya no se produce exceso en los límites establecidos en la convocatoria.

Sin embargo no hay que olvidar que fue la primera justificación presentada la que sirvió de base a FORCEM para cuantificar la ayuda liquidada. Esto pone de manifiesto que la Fundación no debería haber admitido este tipo de justificantes globales (notas de cargo) sin ir acompañados de una relación certificada de las facturas y demás imputaciones de gastos que las soportan, puesto que las convocatorias de ayudas establecen límites para la financiación de ciertos costes, por lo que la distinta naturaleza de los costes es relevante a la hora de validar la justificación de la subvención incidiendo en la determinación de su importe.

Además, el Tribunal ha detectado en el cálculo de las imputaciones correspondientes a la justificación de costes de amortización que ascienden a 1.168.944 pesetas, las mismas incidencias ya señaladas en el análisis del plan de CEPYME, por lo que se

ha procedido igualmente a efectuar un recálculo con el fin de determinar la imputación correcta.

El resultado obtenido revela también un exceso de imputación de 704.482 pesetas que minoraría la liquidación del plan de CEOE A960532.

- PLAN CEOE (A960531)

Como ya se ha explicado en el apartado anterior al comentar el plan A960532, este Tribunal solicitó de CEOE un nuevo desglose de las notas de cargo que soportaban la justificación de su plan A960531 de acuerdo con los conceptos de coste definidos en la convocatoria. En atención a este requerimiento, CAEB facilitó a CEOE una segunda nota de cargo con un nuevo detalle de costes. El siguiente cuadro muestra las diferencias resultantes entre ambas notas de cargo, la segunda de las cuales ha sido validada por este Tribunal:

CONCEPTO	S/ CEOE	1ª NOTA DE CARGO CAEB	2ª NOTA DE CARGO CAEB	DIFERENCIA
Profesorado	27.484.626	2.567.647	2.567.647	0
Material inventariable			5.960.855	5.960.855
Material no inventariable		10.292.165	5.388.465	- 4.903.700
Aulas			459.418	459.418
Seguros				
Otros costes de desarrollo		14.624.814	11.355.417	- 3.269.397
Otros costes indirectos			1.752.824	1.752.824
TOTAL JUSTIFICADO	**27.484.626**	**27.484.626**	**27.484.626**	**0**

La nueva clasificación pone de manifiesto que se produce un traspaso de importes de unos conceptos de costes a otros:

Así, los conceptos de "Material no inventariable" y "Otros costes de desarrollo" sufren una minoración compensada por un incremento en los conceptos de "Material inventariable", "Aulas" y "Otros costes indirectos", conceptos en los que el beneficiario no había imputado importe alguno en la primera justificación. Como

consecuencia de esto tras el desglose ya no se produce exceso en los límites establecidos en la convocatoria.

Concurren aquí las mismas circunstancias ya señaladas en el análisis del plan A960533, en cuanto a la superación de los limites establecidos en la convocatoria, si tomamos la justificación de CAEB de forma individual.

Además, el Tribunal ha detectado en el cálculo de las imputaciones correspondientes a la justificación de costes de amortización que ascienden a 1.344.055 pesetas, las mismas incidencias ya señaladas en el análisis del plan de CEPYME, por lo que se ha procedido igualmente a efectuar un recálculo con el fin de determinar la imputación correcta.

El resultado obtenido revela también un exceso de imputación de 810.108 pesetas que minoraría la liquidación del plan A960531 de CEOE.

- Consideraciones comunes a la ejecución de los planes intersectoriales nacionales que CAEB ejecuta por cuenta de CEOE y CEPYME

No existen partes de imputación de horas en la justificación rendida por CAEB ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos". No obstante, se ha verificado que las imputaciones de costes de personal interno que se realizan en la justificación del conjunto de todas las subvenciones de las que CAEB es beneficiaria, no exceden de las retribuciones efectivamente satisfechas, si bien no parece razonable que determinados cargos, como ocurre con el de Gerente de la Confederación, se encuentren financiados al 100% con subvenciones de formación cuando la actividad de CAEB no se reduce solamente a la preparación y ejecución de cursos, sino a la coordinación de otras actividades empresariales.

Por el contrario, este Tribunal sí ha detectado imputaciones excesivas de otros gastos de explotación en el conjunto de justificaciones realizadas por CAEB por razón de las subvenciones recibidas tanto del Gobierno Balear como de las recibidas del INEM, según se detalla en el siguiente cuadro:

PROVEEDOR	Nº FACTURA	IMPORTE FACTURA	IMPUTADO	EXCESO	SUBVENCIÓN
BRILLO BALEAR	93954	174.000	234.900	60.900	A960533
BRILLO BALEAR	94357	174.000	246.500	72.500	A960533
TELEFÓNICA	08-D707-089953	138.499	245.619	107.120	A960533
TELEFÓNICA	08-D707-089956	67.919	120.450	52.531	A960533
TELEFÓNICA	08-D707-090132	257.519	456.694	199.175	A960533
EIDOS IMATGE	0001/97	498.800	928.943	430.143	A960533-399.036 A960531-31.107
SARRIOPAPEL	1-18422	193.572	262.705	69.133	Gobierno Balear
TOTAL 1996				**991.502**	

Por lo que se propone la exigencia de un reintegro por importe de 991.502 pesetas, según el siguiente detalle:

ENTIDAD A LA QUE CORRESPONDE LA PROPUESTA DE REINTEGRO	IMPORTE
INEM (A960533)	891.262
INEM (A960531)	31.107
Gobierno Balear	69.133
TOTAL	**991.502**

2.- Ejercicio 1997

CAEB justificó costes a CEOE y CEPYME durante el año 1997 mediante notas de cargo de acuerdo con el siguiente detalle, distinguiendo la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
CD -ROM	9.968.195		9.968.195
Vídeo disco interactivo	5.321.199	9.954.461	15.275.660
TOTAL	**15.289.394**	**9.954.461**	**25.243.855**

Durante este ejercicio, CEOE y CEPYME justificaron los costes incurridos en la ejecución del plan, a diferencia del ejercicio 1996, en función de la clasificación y desglose que les remitían sus organizaciones territoriales, de acuerdo con el siguiente detalle:

CONCEPTO	CEOE	CEPYME	TOTAL
Material inventariable	8.407.214	5.768.208	14.175.422
Material no inventariable	3.005.255	1.851.937	4.857.192
Aulas	451.625	270.975	722.600
Otros costes de desarrollo	2.427.600	1.464.881	3.892.481
Otros costes indirectos	997.600	598.560	1.596.160
TOTAL JUSTIFICADO	**15.289.294**	**9.954.561**	**25.243.855**

No se han observado asuntos significativos en el análisis financiero y de cumplimiento en la ejecución de los planes intersectoriales nacionales de CEOE y CEPYME efectuada por CAEB durante el ejercicio 1997, salvo por la limitación ya señalada en el análisis de la convocatoria de 1996, de la inexistencia de los partes de imputación de horas de personal propio de CAEB, y de los excesos de imputación en costes de personal que se detallan al analizar el plan intersectorial autonómico.

B) Plan intersectorial autonómico F19974224

- Al igual que ocurre en la convocatoria de 1996 no existen partes de imputación de horas en la justificación rendida por CAEB ante FORCEM en los conceptos de "Material no inventariable, medios internos" y "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", cuya cuantía asciende a 3.074.361 y 10.284.961 pesetas, respectivamente.

  Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha detectado imputaciones de costes de personal por encima de las retribuciones realmente satisfechas en los dos conceptos de costes mencionados, por importes de 839.738 y 865.009 pesetas, respectivamente[51].

  Asimismo, debe destacarse que no parece razonable que determinados cargos, como ocurre con el de Gerente de la Confederación que en el conjunto de las

[51]CAEB manifiesta en sus alegaciones que los ajustes realizados por el Tribunal se efectúan en un concepto de coste equivocado (Documento de alegaciones de CAEB, página 6). A este respecto, debe señalarse que el ajuste propuesto por este Tribunal surge por el exceso de imputación de la trabajadora A.B. y no guarda relación, como confunde el beneficiario, con los ajustes efectuados por FORCEM en materia de amortizaciones.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

subvenciones imputó para el ejercicio 1997 un importe de 11.556.070 pesetas, sobre un total retribuciones de 12.718.248 pesetas, se encuentren financiados casi al 100% con subvenciones de formación, siendo así que la actividad de CAEB no se reduce a la preparación y ejecución de cursos, sino que también abarca la coordinación de otras actividades en defensa de los intereses empresariales[52].

- CAEB no ha facilitado contabilidad alguna, sino sólo un certificado de la relación de cobros y pagos de los ejercicios 1997 y 1998 que recoge los siguientes importes:

CONCEPTO	1997	1998
Cobros por subvenciones	384.987.898	529.531.154
Aportaciones formativas	17.334.909	13.217.973
Cuotas afiliación	20.615.104	29.525.322
Otros ingresos	15.600.299	19.164.799
Otros cobros	297.838	102.085
Cobros financieros	10.591.088	11.826.149
TOTAL	**449.427.136**	**603.367.482**

- A través del análisis de las cuentas bancarias titularidad de CAEB, este Tribunal ha detectado la existencia de cobros a los alumnos asistentes a cursos y seminarios financiados por el Gobierno Balear. CAEB apoya su existencia en la posibilidad que le concede el articulo 30 del Decreto 174/1996, de 14 de septiembre, regulador de los programas de Formación Profesional Ocupacional de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares que textualmente establece que "*Las ayudas concedidas serán incompatibles con cualquier otra obtenida por la entidad solicitante, para la realización de la misma acción, excepto si se trata de financiación parcial del proyecto y quede definido de manera detallada y*

[52] CAEB manifiesta en sus alegaciones que este Tribunal no ha tomado en consideración los costes de Seguridad Social y otras cotizaciones (Documento de alegaciones de CAEB, página 6). A este respecto, debe indicarse que, a los efectos de la comparación realizada, es irrelevante la incorporación de estos costes ya que la comparativa se ha efectuado tomando en ambos casos el mismo concepto: el sueldo bruto.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

precisa en la petición de ayuda, no superando el conjunto de ayudas y participaciones el 100% del proyecto".

No obstante, este Tribunal considera conveniente poner este hecho en conocimiento del Gobierno Balear, al objeto de que analice la adecuación de estos cobros a los alumnos con la normativa aplicable a estas ayudas.

- Este Tribunal ha detectado imputaciones excesivas de gastos en las justificaciones realizadas por CAEB por razón de las subvenciones recibidas durante el ejercicio 1997, tanto del Gobierno Balear como del INEM (bien directamente a través de su plan intersectorial autonómico, bien a través de la ejecución que CAEB hace de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME). En el siguiente cuadro se detallan los excesos detectados:

PROVEEDOR	Nº FACTURA	IMPORTE FACTURA	IMPUTADO	EXCESO	SUBVENCIÓN
CCTI SL	384	189.155	256.885	67.730	Gobierno Balear
Gráficas Llopis	594	381.907	507.567	125.660	Gobierno Balear
Aerojet Center	33/PM/97	600.000	1.200.000	600.000	Gobierno Balear
Brillo Balear	96490	174.000	259.155	85.155	Gobierno Balear
Master Automoción	387	2.593.385	3.043.385	450.000	Gobierno Balear
Balear de Reparto	A1267	262.234	400.076	137.842	F19974224
TOTAL 97				**1.466.387**	

Procedería, en consecuencia, un reintegro en la liquidación del plan intersectorial autonómico F19974224 por importe de 137.842 pesetas. Tras los ajustes señalados la liquidación correcta del expediente es la señalada a continuación:

CONCEPTO	JUSTIFICADO POR CAEB	AJUSTES S/ FORCEM	AJUSTES S/ TCU	JUSTIFICACIÓN S/TCU
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS				
Profesorado externo	27.520.652	0		**27.520.652**
Material inventariable, medios internos	2.143.186	(1.291.814)		**851.372**
Material inventariable, medios externos	722.620	0		**722.620**
Material no inventariable, medios internos	3.074.361	0	(839.738)	**2.234.623**
Material no inventariable, medios externos	14.269.168	(1.360.018)		**12.909.150**
Utilización de aulas, medios internos	466.347	1.109.177		**1.575.524**
Utilización de aulas, medios externos	593.098	0		**593.098**
TOTAL COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**48.789.432**	**(1.542.655)**	**(839.738)**	**46.407.039**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS				
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	10.284.961		(865.009)	**9.419.952**
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	6.167.152	(644.190)	(137.842)	**5.385.120**
TOTAL COSTES GENERALES	**16.452.113**	**(644.190)**	**(1.002.851)**	**14.805.072**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	766.946	0		**766.946**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN	**66.008.491**	**(2.186.845)**	**(1.842.589)**	**61.979.057**
COSTES NO ELEGIBLES				
TOTAL COSTES DEL PLAN	**66.008.491**	**(2.186.845)**	**(1.842.589)**	**61.979.057**

Como ya se ha señalado, FORCEM validó los costes de la justificación presentada por CAEB hasta un importe de 63.751.018 pesetas. La diferencia entre el importe validado por FORCEM (63.751.018 pesetas), y el importe que se obtiene de minorar a los costes justificados por CAEB los ajustes recogidos en el cuadro anterior (2.186.845 pesetas), que asciende a 70.628 pesetas, se debe a la aplicación por FORCEM de los límites establecidos en la convocatoria de ayudas al importe máximo imputable en el apartado de "Otros Costes Asociados".

Los ajustes propuestos por este Tribunal son complementarios y no excluyen a los ya efectuados por la Fundación. En consecuencia, el importe que este Tribunal considera justificado por CAEB asciende a 61.979.057 pesetas, por lo que procedería un reintegro de 1.771.961 pesetas, por diferencia entre el importe de la subvención liquidada por FORCEM (63.751.018 pesetas) y el importe justificado según este Tribunal.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- No existen partes de asistencia de los alumnos que asisten a los cursos correspondientes a los planes de formación continua subvencionados por el INEM.

  Por el contrario, sí existen estos partes en los cursos de formación financiados por el Gobierno Balear, por exigirlo así la normativa aplicable a esas subvenciones. No obstante, en las pruebas realizadas por este Tribunal para validar la base de datos de alumnos facilitada por CAEB, se han detectado numerosas faltas de asistencia de los alumnos a los cursos que, en aplicación de la normativa aplicable a esas subvenciones, impedirían su consideración a efectos de la justificación de las ayudas. Sin embargo, CAEB ha incluido a estos alumnos en la justificación presentada ante los correspondiente órganos del Gobierno Balear.

  Además, en algunos casos los alumnos certificados no se encuentran incluidos en los controles de asistencia ni en los diplomas facilitados.

  En consecuencia, este Tribunal considera necesario que el Gobierno Balear realice un control exhaustivo de las subvenciones de formación por él concedidas a CAEB, al objeto de verificar las relaciones de alumnos que CAEB ha incluido en las justificaciones presentadas. Este control debería abarcar hasta el último ejercicio no prescrito.

- CAEB no ha acreditado ante este Tribunal la existencia de una planificación de los cursos en función de previos estudios de necesidades de formación. Esta circunstancia, unida a que no consta la existencia de informes de evaluación del

impacto que la formación impartida ha supuesto sobre la situación profesional de los trabajadores, (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), no ha podido ser tenida en cuenta por CAEB en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación de Empresarios de Baleares y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Este Tribunal ha detectado imputaciones excesivas de gastos en la justificación realizada por CAEB en el conjunto de subvenciones de formación recibidas en el ejercicio 1996. El detalle por expedientes referente a la ejecución por CAEB de los intersectoriales nacionales de la Convocatoria de 1996, es el siguiente:

BENEFICIARIO	EXPEDIENTE	EXCESO DE AMORTIZACIÓN	EXCESO DE FACTURAS	TOTAL
CEPYME	A960533	1.573.889	891.262	2.465.151
CEOE	A960532	704.482		704.482
CEOE	A960531	810.108	31.907	842.015
TOTAL		**3.88.479**	**923.169**	**4.011.648**
Gobierno Balear			69.133	69.133

De acuerdo con el cuadro anterior, las incidencias detectadas en la ejecución por CAEB de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME, podrían dar lugar a un reintegro por alcance por parte de CEOE, por un importe total de 1.546.497 pesetas y por parte de CEPYME por 2.465.151 pesetas, sin olvidar las posibles incidencias que surgieran por las posibles minoraciones en cuanto al incumplimiento de los límites que por conceptos de coste se determinan en la convocatoria de ayudas de 1996.

Asimismo, este Tribunal ha detectado la existencia de gastos imputados y no justificados por CAEB en la ejecución del plan intersectorial autonómico

F19974224, lo que podría dar lugar a un reintegro por alcance a CAEB de 1.771.961 pesetas.

Por otra parte, del análisis realizado se desprende la existencia de excesos de imputación en facturas que han sido incluidas en la justificación de subvenciones concedidas por el Gobierno Balear durante el ejercicio 1997, lo que, igualmente, podría dar lugar a un reintegro por alcance de 1.328.545 pesetas.

Las deficiencias descritas en los párrafos anteriores respecto de la justificación presentada por CAEB, podrían dar lugar a los reintegros por alcance indicados, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal a los efectos oportunos.

Por último, este Tribunal considera conveniente que el Gobierno Balear realice un control exhaustivo de las subvenciones de formación por él concedidas a CAEB, al objeto de verificar las relaciones de alumnos que CAEB ha incluido en las justificaciones presentadas, así como la compatibilidad con la normativa aplicable de las cantidades que CAEB cobra a los alumnos por la asistencia a estos cursos de formación. Este control debería abarcar hasta el último ejercicio no prescrito.

4.11.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE CASTELLÓN (CEC)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Empresarios de Castellón (en adelante CEC) se constituyó al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, de regulación del derecho de asociación sindical.

Se trata de una entidad de régimen privado de la que pueden formar parte las federaciones integradas por asociaciones empresariales, las asociaciones de empresas, los colegios profesionales, los gremios, cofradías o empresas aún cuando no formen parte de una asociación empresarial cuando realicen su actividad en el ámbito territorial de la provincia de Castellón.

En el ámbito nacional, la Confederación de Empresarios de Castellón es miembro de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y de la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

A nivel autonómico, CEC es miembro de la Confederación Interprovincial de Empresarios de la Región Valenciana (CIERVAL).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

A través de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME, CEC recibió subvenciones de FORCEM (1996) y del INEM (1997) por los siguientes importes:

AÑO	NºEXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1996	A960531	CEOE	24.918.284
	A960532	CEOE	42.800.239
	A960533	CEPYME	71.207.454
TOTAL 1996			**138.925.977**
1997	F19972762	CEOE	20.097.721
	F19972765	CEPYME	9.990.756
TOTAL 1997			**30.088.477**

A este respecto, conviene destacar que la convocatoria del ejercicio 1996 se encuadra dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de su Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas, mientras que la convocatoria del ejercicio 1997 entra dentro del ámbito del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, era el responsable de la aprobación de las ayudas.

La Confederación de Empresarios de Castellón además presentó durante el año 1997 un plan de formación intersectorial provincial (F19971294) de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC).

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CEC y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM por razón de este plan formativo son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	204.360.000
Subvención solicitada	204.360.000
Subvención concedida	112.035.225
Subvención justificada por el beneficiario	117.171.130
Subvención liquidada	112.035.225

La fecha de aprobación de la subvención por el Director General del INEM fue el 17.11.1997, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante el 21.10.1997.

CEC recibió un primer anticipo del INEM el 28.11.1997 por importe de 84.026.419 pesetas, que representa el 75% del importe de la subvención concedida, y el 23.1.1998 recibió un segundo pago por importe de 28.008.806 pesetas correspondiente al 25% restante.

La Confederación de Empresarios de Castellón presentó la justificación de costes por la subvención recibida (F19971294) el 30.4.1998, dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	88.020.000
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	7.227.800
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	1.200.000
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	4.176.000
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**100.623.800**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	0
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	9.920.000
TOTAL COSTES GENERALES	**9.920.000**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	6.627.330
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**117.171.130**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**117.171.130**

Este plan intersectorial provincial estuvo constituido por 8 acciones formativas, con un total de 849 participantes certificados frente a los 864 comprometidos y con un total de horas de formación de 665.

La realización de los cursos fue contratada por CEC, en su totalidad, con centros de formación privados.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones para formación continua recibidas del INEM (gestionadas por FORCEM) por la Confederación de Empresarios de Castellón correspondientes a la convocatoria de 1997, y la ejecución que ha realizado CEC de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME en los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los aspectos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Ejecución por CEC de los planes intersectoriales de CEOE-CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997

- Durante el año 1996, CEC justificó costes a CEOE y CEPYME mediante notas de cargo debidamente desglosadas en los conceptos de costes según la justificación que se establece en las convocatorias de ayudas. No obstante, ambas organizaciones empresariales los imputaron íntegramente como costes de profesorado, de acuerdo con la naturaleza de los cursos, y con arreglo al siguiente detalle:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
Cursos presenciales	51.119.624	66.531.816	117.651.440
Vídeo disco interactivo	8.792.990	4.675.638	13.468.628
Enseñanza asistida por ordenador	7.805.909		7.805.909
TOTAL	**67.718.523**	**71.207.454**	**138.925.977**

Este Tribunal ha verificado todas las facturas soporte de las notas de cargo de CEC y de su análisis se han obtenido las siguientes reclasificaciones correspondientes a los planes de CEPYME (A960533) y CEOE (A960532), respectivamente:

CONCEPTO	S/ CEPYME	S/ TCu	DIFERENCIA
Profesorado	71.207.454	52.880.000	18.327.454
Material inventariable		0	
Material no inventariable		9.997.729	- 9.997.729
Aulas		8.000.000	- 8.000.000
Seguros		0	0
Otros costes de desarrollo		329.925	- 329.925
Otros costes indirectos		0	
TOTAL JUSTIFICADO	**71.207.454**	**71.207.654**	**200**

CONCEPTO	S/CEOE	S/ TCu	DIFERENCIA
Profesorado	67.718.523	48.402.800	19.315.723
Material inventariable		1.165.800	- 1.165.800
Material no inventariable		13.334.504	- 13.334.504
Aulas		3.306.000	- 3.306.000
Seguros			
Otros costes de desarrollo		1.009.183	- 1.009.183
Otros costes indirectos		500.236	- 500.236
TOTAL JUSTIFICADO	**67.718.523**	**67.718.523**	**0**

De las reclasificaciones efectuadas por este Tribunal no se desprende ningún ajuste por sobrepasar los límites establecidos en la convocatoria, considerando la justificación de CEC de forma individual. No obstante, estas reclasificaciones de costes deben ser tenidas en cuenta en el análisis de las justificaciones realizadas por CEOE y CEPYME de sus planes formativos.

- Durante el año 1997, CEC justificó costes a CEOE y CEPYME mediante notas de cargo de acuerdo con el siguiente detalle en base a la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
CD -ROM	6.716.416	9.990.756	16.707.172
Vídeo disco interactivo	13.381.305		13.381.305
TOTAL	**20.097.721**	**9.990. 756**	**30.088.477**

A lo largo de este ejercicio, CEOE y CEPYME justificaron a FORCEM los costes incurridos en función de la clasificación y desglose que les remitían sus organizaciones territoriales. Es decir, a diferencia de la convocatoria de 1996, CEOE y CEPYME imputaron los costes de sus organizaciones territoriales no como costes de profesorado, sino con arreglo a su verdadera naturaleza. No

obstante, del análisis de las facturas que soportan las notas de cargo se han detectado algunas deficiencias:

En la ejecución del plan intersectorial de CEPYME F19972765:

CONCEPTO	S/ CEPYME	S/ TCu	DIFERENCIA
Profesorado	0	0	0
Material inventariable	5.359.200	5.359.200	0
Material no inventariable	1.909.809	2.314.391	- 404.582
Aulas	840.000	840.000	0
Seguros	0	0	0
Otros costes de desarrollo	1.190.345	1.190.345	0
Otros costes indirectos	691.402	286.820	404.582
TOTAL JUSTIFICADO	**9.990.756**	**9.990.756**	**0**

Estas reclasificaciones propuestas no afectarían a los límites establecidos en la convocatoria.

Por lo que respecta a la ejecución de CEC del plan intersectorial de CEOE F19972762:

CONCEPTO	S/ CEOE	S/ TCu	DIFERENCIA
Profesorado	0	0	0
Material inventariable	9.456.900	10.066.317	- 609.417
Material no inventariable	4.284.950	4.521.984	- 237.034
Aulas	1.960. 000	1.960. 000	0
Seguros	0	0	0
Otros costes de desarrollo	0	659.850	- 659.850
Otros costes indirectos	4.395.871	2.889.570	1.506.301
TOTAL JUSTIFICADO	**20.097.721**	**20.097.721**	**0**

De la reclasificación de costes efectuada por este Tribunal, considerada individualmente, se observa un exceso de imputación en el concepto de "Otros costes indirectos" de 1.168.755 pesetas. No obstante, esta reclasificación propuesta debe considerarse con el conjunto de la justificación realizada por CEOE correspondiente a su plan F19972762.

B) Plan intersectorial provincial F19971294

- CEC no lleva contabilidad ajustada al Plan General de Contabilidad sino que utiliza como herramienta de gestión dos presupuestos: uno para liquidar la gestión propia y otro para actividades de formación.

- Se ha realizado un cruce informático entre la base de datos de alumnos de cursos para formación continua (correspondientes a cursos gestionados por FORCEM), tanto del expediente F19971294 como de los intersectoriales de CEOE y CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997, y la base de datos de alumnos de formación (ocupacional y continua) remitida por la Generalitat Valenciana. En la prueba realizada se detectó que, al menos, 63 alumnos habían realizado cursos financiados por el INEM y por la Generalitat en las mismas fechas, coincidiendo la fecha de inicio y de finalización de los citados cursos.

  Las acciones formativas afectadas, en el caso de cursos financiados por el INEM, correspondían íntegramente al expediente F19971294, y las correspondientes a financiación autonómica a cursos de formación continua, realizados en la misma localidad según el siguiente detalle:

Nº ALUMNOS	ACCIÓN GRUPO FORCEM	CURSO GENERALITAT	FECHA INICIO	FECHA FIN	LUGAR DE IMPARTICIÓN
9	2.8	4.5	4/10/97	4/12/97	Castellón
1	2.7	4.7	29/9/97	17/11/97	Vall de Uxó
1	2.7	4.6	29/9/97	17/11/97	Vall de Uxó
14	2.3	4.8	13/10/97	27/11/97	Benicarló
13	9.1	4.12	7/10/97	3/12/97	Castellón
12	9.4	4.13	7/10/97	2/12/97	Castellón
13	9.5	4.21	7/10/97	2/12/97	Castellón

  El contenido de la acción formativa nº 2 de FORCEM es "Diseño asistido por ordenador", idéntica denominación que tienen los cursos 4.5, 4.6, 4.7 y 4.8 de la Generalitat.

  La acción nº 9 de FORCEM denominada "Gestión empresarial", coincide en denominación con el curso 4.21 de la Generalitat. Los cursos autonómicos 4.12 y 4.13 se denominan "Técnico en marketing".

CEC ha explicado esta situación alegando que por error se justificaron a FORCEM como alumnos finalizados los que figuraban en la base de datos de alumnos de la Generalitat correspondiente a los cursos de formación continua.

Consecuentemente, parece razonable pensar que, debido al referido error, los cursos correspondientes a FORCEM antes relacionados no fueron impartidos aunque se incluyeron en la justificación presentada ante FORCEM. Por tanto, los cursos que se impartieron una sola vez recibieron una doble financiación, del INEM y de la Consellería de Empleo, Industria y Comercio de la Generalitat Valenciana.

Los importes subvencionados de los cursos del INEM (gestionados por FORCEM) por los que se ha recibido doble financiación fueron los siguientes:

ACCIÓN FORMATIVA	DENOMINACIÓN	GRUPO	IMPORTE
2	Diseño asistido por Ordenador	3	2.333.333
2	Diseño asistido por Ordenador	7	2.439.999
2	Diseño asistido por Ordenador	8	2.108.333
9	Gestión Empresarial	1	1.975.000
9	Gestión Empresarial	4	1.930.000
9	Gestión Empresarial	5	1.930.000
TOTAL EXCESO FINANCIACIÓN			**12.716.665**

Consecuentemente, procedería un reintegro de 12.716.665 pesetas[53].

[53] CEC manifiesta en sus alegaciones que los cursos que dan lugar a la solicitud de reintegro fueron efectivamente realizados (Documento de alegaciones de CEC, Alegación Primera, páginas 1 a 3). Con relación a esta afirmación, este Tribunal debe manifestar lo siguiente:

En primer lugar, el convenio a que hace referencia el beneficiario de 25.9.1997 señala en su Estipulación Tercera que "Las acciones formativas para trabajadores en activo serán realizadas por la CIERVAL y sus organizaciones miembros, quienes deberán presentar las pertinentes solicitudes dentro del plazo de 15 días hábiles a contar a partir del día de la firma del presente Convenio". Y continúa señalando que tras la valoración de las solicitudes, "... el Director General de Formación e Inserción Profesional por delegación del Conseller de Empleo, Industria y Comercio resolverá aprobando o denegando cada una de las acciones formativas presentadas por la entidad, en el plazo máximo de 15 días hábiles desde la presentación de la solicitud...". Sin embargo, las fechas de impartición de estos cursos según los datos aportados por CEC, fueron las siguientes:

CURSO	DENOMINACIÓN	INICIO	FIN	LUGAR IMPARTICIÓN
4.5	Diseño asistido por ordenador	4/10/97	4/12/97	Castellón
4.7	Diseño asistido por ordenador	29/9/97	17/11/97	Vall de Uxó
4.6	Diseño asistido por ordenador	29/9/97	17/11/97	Vall de Uxó
4.8	Diseño asistido por ordenador	13/10/97	27/11/97	Benicarló
4.12	Tecnico en marketing	7/10/97	3/12/97	Castellón
4.13	Tecnico en marketing	7/10/97	2/12/97	Castellón
4.21	Gestión empresarial	7/10/97	2/12/97	Castellón

En este sentido, este Tribunal debe señalar que no parece posible que antes de expirar el plazo de presentación de las solicitudes de ayudas, se haya producido la aprobación de la subvención por el órgano competente y se hayan iniciado los cursos, lo que arroja una duda sobre la verdadera fecha de impartición de los cursos justificados a la Generalidad Valenciana.

En segundo lugar, el beneficiario afirma que la coincidencia en los nombres de los alumnos en cursos de denominación similar correspondientes a FORCEM y a la Generalidad Valenciana, se debe a que las acciones formativas de la Generalidad eran de nivel básico o inicial, mientras que las financiadas por FORCEM eran de un nivel superior.

Sin embargo, según consta en la documentación en poder de este Tribunal, en las alegaciones presentadas por CEC a FORCEM sobre la liquidación del expediente, el 4.9.1998, esta organización empresarial afirmaba que estas acciones liquidadas a FORCEM eran de nivel básico, lo que resulta contrario a lo ahora afirmado.

En tercer lugar, el documento DS-15 de certificación de ejecución de acciones formativas presentado ante FORCEM indica, como fechas de inicio y finalización, las mismas fechas que constan en las facturas que sirven de justificación económica en el expediente y que ahora no son aceptadas por CEC. En este sentido, debe señalarse que la fecha de emisión de estas facturas es abril de 1998, por lo que no parece razonable pensar que el proveedor que realmente ha ejecutado los cursos se equivoque en las fechas y, con posterioridad, la propia CEC vuelva a equivocarse al presentar los DS-15 a FORCEM.

Por otra parte, de mantener CEC las nuevas fechas de ejecución de los cursos, se produciría un decaimiento de las facturas que les sirven de justificación, por lo que habría que minorar la justificación económica de las ayudas.

En cuarto lugar, debe señalarse que CEC no ha aportado ni durante la ejecución del trabajo de fiscalización ni en esta fase de alegaciones, partes de asistencia de los siguientes cursos financiados por FORCEM que este Tribunal considera de dudosa realización:

Acción 2, grupos 7 y 8 donde existen 11 alumnos coincidentes en cursos FORCEM-Generalidad. De esta acción tampoco consta la existencia de diplomas entregados a los alumnos en ninguno de sus grupos.

Acción 9, grupos 1 y 4 donde coinciden 25 alumnos. De esta acción consta la entrega de diplomas, pero los analizados adolecían de las siguientes deficiencias: los diplomas corresponden a participantes que no figuran ni en los partes de asistencia ni en el documento DS-15, inexistencia del recibí del alumno en el diploma en contra de los establecido en la Convocatoria, por lo que los diplomas aportados carecen del valor acreditativo que pretende CEC.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

- Este Tribunal ha realizado una comparativa de costes entre unas mismas acciones formativas, con distinta financiación, homogeneizando el número de alumnos y horas. El resultado obtenido ha sido el siguiente:

Comparativa de costes entre Cursos de Formación Continua:

a) OFIMATICA PYMES

En ambos casos, los proveedores son coincidentes, el número de alumnos por curso es de 16 y las horas de formación impartidas fueron de 100 por curso.

CURSO FORCEM	IMPORTE	COSTE/ ALUMNO	COSTE/ HORA/ ALUMNO	CURSO GENERALITAT	IMPORTE	COSTE/ ALUMNO	COSTE/ HORA/ ALUMNO
1.11	2.908.734	181.796	1.818	4.14	1.890.909	118.182	1.182
1.12	1.708.734	106.796	1.068	4.15	1.890.909	118.182	1.182
1.13	1.708.734	106.796	1.068	4.16	1.890.909	118.182	1.182
1.14	2.908.734	181.796	1.818	4.17	1.890.909	118.182	1.182
1.15	2.908.734	181.796	1.818	4.18	1.890.909	118.182	1.182
COSTE MEDIO	2.428.734	151.796	1.518	COSTE MEDIO	1.890.909	118.182	1.182

En el mismo sentido, los partes de asistencia correspondientes al grupo 3 de la acción 2 y en el grupo 5 de la acción 9 aportados en fase de alegaciones, no coinciden con los presentados durante el trabajo de campo. Estos nuevos partes de asistencia, son de fechas posteriores a las consignadas en el documento DS-15 certificado a FORCEM y, como se ha indicado antes, a la fecha que figura en las facturas correspondientes emitidas por el proveedor.

Asimismo, en los partes aportados en fase de alegaciones, constan alumnos con asistencia al 100% que, sin embargo, no figuran incluidos en el DS-15 como alumnos finalizados, y por el contrario, alumnos que figuran certificados en el documento DS-15 como finalizados no figuran como integrantes del grupo del que se aportan los partes de asistencia.

Finalmente, las hojas de inscripción de los alumnos a los cursos aportadas por el beneficiario, adolecen de deficiencias que impiden pronunciarse a este Tribunal sobre la veracidad de los datos que CEC pretende demostrar, entre otros: ausencia de fechas de la inscripción, falta de la denominación del curso solicitado y en el 100% de los casos no se puede determinar si la solicitud va dirigida a cursos de formación financiados por FORCEM o por la Generalidad Valenciana.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

Se observa una diferencia entre el coste/hora/alumno medio de 1.182 pesetas (formación continua financiada por la Generalitat) y de 1.518 pesetas (formación continua financiada por el INEM y justificada a FORCEM), de 336 pesetas. Esta diferencia multiplicada por el número de alumnos (16) y por las horas de formación (100), equivale a un exceso de 537.600 pesetas como media por curso en los financiados por FORCEM.

Este exceso no ha sido explicado por el beneficiario, y pone de manifiesto un menor rigor en la gestión de los cursos del INEM (gestionados por FORCEM).

b) DISEÑO ASISTIDO POR ORDENADOR

En estos cursos se produce el mismo fenómeno, según se aprecia en los siguientes cuadros:

- Cursos de formación continua financiados por FORCEM:

CURSO FORCEM	Nº ALUMNOS	Nº HORAS	IMPORTE	COSTE/ ALUMNO	COSTE/HORA ALUMNO
2.3	16	100	2.453.830	153.364	1.534
2.1	16	100	2.183.830	136.489	1.365
2.8	16	100	2.228.830	139.302	1.393
2.7	16	100	2.560.496	160.031	1.600
COSTE MEDIO	**16**	**100**	**2.356.747**	**147.297**	**1.473**

- Cursos de formación continua financiados por la Generalitat Valenciana:

CURSO GENERALITAT	Nº ALUMNOS	Nº HORAS	IMPORTE	COSTE/ ALUMNO	COSTE/HORA ALUMNO
4.8	17	100	1.890.909	111.230	1.112
4.5	18	100	1.790.909	99.495	995
4.6	17	100	1.890.909	111.230	1.112
4.7	16	100	1.890.909	118.182	1.182
COSTE MEDIO			**1.865.909**	**110.034**	**1.100**

Se vuelve a producir, por tanto, una diferencia no explicada entre el coste/hora/alumno de los cursos del INEM y de la Generalitat Valenciana.

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por la Confederación de Empresarios de Castellón en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal ha detectado la existencia de 6 cursos incluidos en la justificación de costes presentada por CEC ante FORCEM, correspondientes a las subvenciones recibidas con número de expediente F19971294, que no han sido efectivamente realizados.

Las deficiencias indicadas respecto de la justificación presentada por CEC podrían dar lugar a un reintegro por alcance por importe de 12.716.665 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal a los efectos oportunos.

Este Tribunal ha observado la existencia de costes/hora/alumnos sensiblemente diferentes, para acciones análogas, entre cursos para formación continua financiados por el INEM y los financiados por la Generalitat Valenciana. Estas diferencias no han sido convenientemente aclaradas por el beneficiario.

4.12.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE LA CORUÑA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Empresarios de La Coruña (en adelante CECo), se constituyó el 24 de junio de 1977, al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de libertad de asociación sindical.

Su finalidad es fomentar y defender el sistema de iniciativa privada y economía libre de mercado, promover y defender la unidad y la integración empresarial, propiciar el desarrollo económico del país como medio de lograr una situación social cada vez más justa, y representar y defender los intereses generales y comunes del empresario ante la sociedad, la Administración y las organizaciones de los trabajadores.

En el ámbito nacional, CECo se encuentra integrada en la Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) y, a través de ésta, en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) así como en la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

La Confederación de Empresarios de La Coruña ejecutó parte de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME subvencionados por el INEM, por los siguientes importes:

AÑO	Nº EXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1997	F19972762	CEOE	23.640.296
1997	F19972765	CEPYME	25.711.843
TOTAL 1997			**49.352.139**
1998	F19982491	CEOE	14.144.712
1998	F19982487	CEPYME	23.184.189
TOTAL 1998			**37.328.901**

La Confederación de Empresarios de La Coruña presentó, además, dos planes de formación intersectoriales de carácter provincial correspondientes a las convocatorias de los ejercicios 1997 y 1998 de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CECo, y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM, para ambos planes de formación, son los siguientes:

CONCEPTO	F19970735	F19983977
Coste total del plan presupuestado	60.840.000	82.530.000
Subvención solicitada	60.840.000	80.130.000
Subvención concedida	48.816.338	43.088.945
Subvención justificada por el beneficiario	48.775.089	41.663.737
Subvención liquidada	45.625.374	37.835.159

El Director General del INEM aprobó ambos planes de formación el 19.11.1997, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante.

La diferencia entre la subvención justificada por CECo y la subvención liquidada por el INEM se debió al ajuste efectuado por FORCEM a las justificaciones de gastos presentadas por CECo, motivado, en el caso del plan de formación F19970735, a la reducción del número de participantes que FORCEM consideró válidos respecto a los que figuraban en la justificación presentada por CECo; y en el caso del plan de formación F19983977, a la reducción de los costes que efectuó FORCEM respecto de los justificados por CECo.

CECo presentó las justificaciones de costes con fecha de 28.4.1998 y el 29.4.1999, dentro de los plazos contemplados en las convocatorias de subvenciones para los años 1997 y 1998, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	F19970735	F19983977
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS		
Profesorado, medios internos	0	0
Profesorado, medios externos	26.362.808	17.880.000
Material inventariable, medios internos	0	784.291
Material inventariable, medios externos	1.387.425	754.800
Material no inventariable, medios internos	1.568.128	2.418.480
Material no inventariable, medios externos	2.555.080	5.742.131
Utilización de aulas, medios internos	0	0
Utilización de aulas, medios externos	3.344.146	2.295.481
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**35.217.587**	**29.875.183**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS		
Seguros de accidentes	2.160.000	1.178.344
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	4.276.472	8.097.692
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	2.686.931	0
Publicidad y difusión del plan		1.153.742
TOTAL COSTES GENERALES	**9.123.403**	**10.429.778**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	4.434.099	1.358.776
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**48.775.089**	**41.663.737**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**48.775.089**	**41.663.737**

Los planes intersectoriales objeto de la presente fiscalización estuvieron constituidos por 54 y 24 acciones formativas, respectivamente, realizadas entre octubre de 1997 y marzo de 1998, y entre julio de 1998 y marzo de 1999, con un total de 900 y 674 participantes certificados frente a los 960 y 800 comprometidos, y a los 1.125 y 1.340 solicitados, con unos totales de 31.647 y 27.344 horas de formación, respectivamente.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM, a través de FORCEM, por la Confederación de Empresarios de La Coruña, correspondientes a las convocatorias de ayudas de los ejercicios 1997 y 1998, así como la inexistencia de una duplicidad

en la imputación de costes entre los distintos planes de formación gestionados por CECo.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad beneficiaria, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio en la justificación rendida por CECo ante FORCEM, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Ejecución por CECo de los planes intersectoriales de CEOE- CEPYME de los ejercicios 1997 y 1998

CECo justificó costes a CEOE y CEPYME durante los ejercicios 1997 y 1998, mediante notas de cargo, de acuerdo con el siguiente detalle:

CONCEPTO	CEOE F19972762	CEPYME F19972765	TOTAL 1997	CEOE F19982491	CEPYME F19982487	TOTAL 1998
Aulas	2.478.045	2.313.818	**4.791.863**	2.166.748	2.061.523	**4.228.271**
Equipos	13.375.520	15.857.200	**29.232.720**	5.859.600	10.681.448	**16.541.048**
Material didáctico	5.708.128	5.177.982	**10.886.110**	3.865.125	8.075.085	**11.940.210**
Coordinación	1.189.899	1.355.698	**2.545.597**	1.615.483	1.796.429	**3.411.912**
Publicidad	476.414	475.020	**951.434**	42.654	15.511	**58.165**
Gastos generales	412.290	532.125	**944.415**	595.102	554.193	**1.149.295**
TOTAL	**23.640.296**	**25.711.843**	**49.352.139**	**14.144.712**	**23.184.189**	**37.328.901**

Verificadas las facturas soporte de estas notas de cargo que CECo giró a CEOE y CEPYME, este Tribunal ha observado que, si bien en algunos conceptos, la imputación en la correspondiente nota de cargo es menor que la justificación de las facturas, en otros casos, existen excesos en la nota de cargo respecto de las facturas que las soportan. Estos excesos suponen una minoración en la justificación de los planes, según se muestra en el cuadro adjunto:

EXPEDIENTE	TOTAL IMPUTADO EN NOTAS DE CARGO	TOTAL JUSTIFICADO MEDIANTE FACTURA	DIFERENCIAS
CEOE F19972762	23.640.296	23.121.051	-519.245
CEPYME F19972765	25.711.843	25.873.846	162.003
CEOE F19982491	14.144.712	14.190.343	45.631
CEPYME F19982487	23.184.169	23.467.401	283.232
TOTAL	86.681.020	86.652.641	-28.379

Por otra parte, en la justificación de gastos aportada por CECo, este Tribunal ha observado la imputación de 280.000 pesetas en el plan de formación de CEPYME F19982487, correspondientes a la fianza depositada por CECo por el arrendamiento de los locales destinados a aulas de formación. Dado que este importe es recuperado a la finalización del contrato, no puede ser considerado como gasto[54], por lo que debe minorarse la justificación del referido plan por este importe.

[54] CECo manifiesta en sus alegaciones que esta fianza es un coste correctamente imputado (Documento de alegaciones de CECo, apartado 2.2.A). Este Tribunal considera que el sistema de imputación de la fianza descrito por CECo en sus alegaciones lo convierte, en todo caso, en un coste imputable al último mes de vigencia del contrato de arrendamiento, no resultando acreditado que la expiración de este contrato de arrendamiento coincida con la finalización del plan al que se ha

B) Plan intersectorial provincial F19970735

Del análisis de la justificación presentada por CECo de este plan intersectorial, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- CECo ha imputado indebidamente en el apartado de costes de "Profesorado, medios externos" un importe de 1.216.800 pesetas correspondiente a los costes de adquisición de las unidades formativas de los cursos impartidos por la sociedad DQI, S.L., por lo que procede su reclasificación en el concepto de "Material no inventariable, medios externos".

  Asimismo, se ha incluido como gastos de profesorado externo, un importe de 209.280 pesetas correspondientes a gastos de coordinación de J.C.Y., el cual debe reclasificarse en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos".

  Por otra parte, CECo imputó el importe líquido de las facturas emitidas por J.C.Y., lo que implica que el coste justificado por CECo debe incrementarse en 503.520 pesetas por la retención correspondiente al IRPF no imputada. Esta mayor justificación afecta a los conceptos de "Profesorado, medios externos" (451.200 pesetas), y "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos" (52.320 pesetas).

  Por último, este Tribunal ha observado que CECo ha imputado a este plan de formación el coste total de las facturas giradas por la sociedad Q´Pro Tecnología Informática, S.A.L., por los cursos de informática impartidos por esta sociedad. En estas facturas dicha sociedad repercutía el porcentaje del 16% sobre el precio en curso en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido.

  Dado que, en aplicación del artículo 20.9 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, se prevé la exención al impuesto de las actividades de formación y reciclaje profesional, no procede la repercusión de este impuesto, por lo que debe minorarse la justificación realizada por CECo en 316.550 pesetas.

---

imputado esta fianza. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

- En el concepto de "Utilización de aulas, medios externos", procede realizar un ajuste de 483.592 pesetas, por imputación duplicada de facturas, como se explica en el epígrafe E) Consideraciones comunes a todos los planes ejecutados por CECo.

- CECo ha imputado un total de 4.276.472 pesetas en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos" por el personal de apoyo para la gestión de este plan de formación. Este importe corresponde a la imputación del coste salarial de 4 personas de la plantilla de CECo durante el período junio de 1998 a marzo de 1999. El análisis de estos costes pone de manifiesto la existencia de una imputación excesiva por un importe de 314.379 pesetas, que corresponden a la diferencia entre el coste salarial de M.I.P.R. en ese período (1.665.497 pesetas) y el importe imputado (1.979.876 pesetas).

  Por otra parte, este Tribunal debe destacar la inexistencia de partes de imputación de horas o cualquier otro sistema de control que permita verificar la exactitud de los costes de personal interno imputados por CECo a este plan de formación. Esta limitación tiene especial trascendencia, en el caso de M.G.M. y M.I.P.R., dado que ambas prestan sus servicios en el área general de CECo (la primera como asesora jurídico laboral y la segunda como personal administrativo). No obstante lo anterior, este Tribunal debe destacar que CECo no ha imputado coste salarial alguno de las 4 personas que conforman la plantilla de su centro de formación.

- Asimismo, CECo ha imputado en el apartado de "Otros costes de desarrollo, medios externos" un exceso de 371.548 pesetas sobre las facturas aportadas como justificación de estos costes, que afectan a los proveedores Comunicación Integral S.L.(en una cuantía de 371.188 pesetas) y Noroeste Artes Gráficas S.L. (por el resto), por lo que procede minorar la justificación presentada en dicho importe.

- En el concepto de "Otros costes indirectos" procede un ajuste de 105.055 pesetas, por imputación duplicada de facturas, como se explica en el epígrafe E) Consideraciones comunes a todos los planes ejecutados por CECo.

En consecuencia, tras los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal, resulta el siguiente cuadro de justificación de costes:

CONCEPTO	IMPORTE JUSTIFICADO POR CECo	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	IMPORTE VALIDADO TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	0		0
Profesorado, medios externos	26.362.808	- 1.291.390	25.071.418
Material inventariable, medios internos	0		0
Material inventariable, medios externos	1.387.425		1.387.425
Material no inventariable internos	1.568.128		1.568.128
Material no inventariable externos	2.555.080	1.216.800	3.771.880
Utilización de aulas, medios internos	0		0
Utilización de aulas, medios externos	3.344.146	- 483.592	2.860.554
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**35.217.587**	**- 558.182**	**34.659.405**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	2.160.000		2.160.000
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	4.276.472	- 314.379	3.962.093
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	2.686.931	- 109.948	2.576.983
TOTAL COSTES GENERALES	**9.123.403**	**- 424.327**	**8.699.076**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	4.434.099	- 105.055	4.329.044
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**48.775.089**	**- 1.087.564**	**47.687.525**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**48.775.089**	**- 1.087.564**	**47.687.525**

Dado que la subvención liquidada por FORCEM (45.625.374 pesetas) es inferior al importe de la liquidación practicada por este Tribunal, no procede efectuar reclamación de reintegro alguno a CECo por razón de este plan.

C) Plan intersectorial provincial F19983977

Del análisis de la justificación presentada por CECo de este plan intersectorial, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- CECo ha imputado en el concepto de "Profesorado, medios externos" un importe total de 17.880.000 pesetas; sin embargo, las facturas aportadas como soporte de estos gastos ascienden a 17.630.000 pesetas, por lo que existe un importe no justificado de 250.000 pesetas, que debe ser minorado de la justificación realizada.

Asimismo, ha imputado el coste total de las facturas giradas por la sociedad Q´Pro Tecnología Informática, S.A.L. por los cursos de informática impartidos por esta sociedad. En estas facturas se incluye un 16% en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido.

Dado que, en aplicación del artículo 20.9 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, se prevé la exención al impuesto de las actividades de formación y reciclaje profesional, no procede la repercusión de este impuesto, por lo que se minora en 102.344 pesetas la justificación presentada.

- En el concepto de "Material inventariable, medios externos" ha imputado un importe total de 754.800 pesetas, correspondiente al alquiler de equipos informáticos contratados con la sociedad Q´Pro S.A.L. De este importe, este Tribunal considera que no resulta acreditada la procedencia de la imputación de la factura nº V-567, por importe de 319.000 pesetas, dado que ninguna de las acciones formativas a las que se imputó este importe ha sido realizada durante el período al que corresponde este alquiler de equipos informáticos.

- En el concepto de "Material no inventariable, medios externos" ha imputado un importe de 197.200 pesetas facturados por Q´Pro, S.A.L., correspondiente a los servicios de mantenimiento y asistencia técnica de los equipos informáticos alquilados a esta sociedad. Este Tribunal considera que estos gastos de mantenimiento, que ascienden a un mínimo de 104.400 pesetas, deben ser reclasificados e imputados, al igual que los restantes gastos de mantenimiento, en el apartado de "Otros costes indirectos". Por otra parte, este Tribunal ha detectado una imputación duplicada de este mismo proveedor por valor de 17.400 pesetas, que debe ser ajustada.

  Asimismo, este Tribunal considera que debe ser reclasificado al apartado de "Otros costes indirectos" un importe de 140.739 pesetas, correspondiente a consumo de material de oficina.

- En el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", ha imputado la cantidad de 8.097.692 pesetas por los gastos de personal propio en la gestión de este plan de formación. Este importe corresponde al coste salarial de 4 personas de su plantilla durante el período de junio de 1998 a marzo de 1999.

Tras las comprobaciones realizadas, se pone de manifiesto la existencia de una imputación excesiva por un importe total de 178.839 pesetas, tal y como se observa en el cuadro siguiente:

NOMBRE	PERÍODO IMPUTADO	IMPORTE IMPUTADO	TOTAL COSTE SALARIAL	DIFERENCIA
M.D.M.	6.98 a 3.99	1.870.951	1.701.995	168.956
M.R.G.	6.98 a 3.99	2.428.547	2.418.664	9.883
TOTAL		**4.299.498**	**4.120.659**	**178.839**

- En el concepto de "Costes de publicidad y difusión del plan, medios externos", procede un ajuste de 92.011 pesetas, por imputación duplicada de facturas, como se explica en el epígrafe E) Consideraciones comunes a todos los planes ejecutados por CECo.

- Este Tribunal debe destacar que, tras los ajustes y reclasificaciones propuestos, el importe del concepto "Costes Generales" supera el límite del 30% establecido en el artículo 8.4 de la convocatoria de ayudas para 1998, por lo que procede efectuar una minoración del mismo por valor de 2.165.182 pesetas.

- En el concepto de "Otros costes indirectos" procede un ajuste de 4.890 pesetas, por imputación duplicada de facturas, como se explica en el epígrafe E) Consideraciones comunes a todos los planes ejecutados por CECo.

- CECo ha imputado 2.295.481 pesetas en concepto de alquiler del local donde se imparten los cursos, no habiendo aportado a este Tribunal la documentación que justifique la cuantificación de la imputación de costes realizada. Existe el riesgo de que se estén imputando costes de alquiler correspondientes a cursos pertenecientes a otros planes de formación (continua, ocupacional, o de otra naturaleza), lo que pone de manifiesto una deficiencia de control interno en la asignación de estos costes a las distintas subvenciones.

  En consecuencia, tras los ajustes propuestos por este Tribunal, resulta el siguiente cuadro de justificación de costes:

CONCEPTO	IMPORTE JUSTIFICADO POR CECo	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	IMPORTE VALIDADO TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	0		0
Profesorado, medios externos	17.880.000	-352.344	17.527.656
Material inventariable, medios internos	784.291		784.291
Material inventariable, medios externos	754.800	-319.000	435.800
Material no inventariable, medios internos	2.418.480		2.418.480
Material no inventariable, medios externos	5.742.131	-262.539	5.479.592
Utilización de aulas, medios internos	0		0
Utilización de aulas, medios externos	2.295.481		2.295.481
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**29.875.183**	**-933.883**	**28.941.300**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	1.178.344		1.178.344
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	8.097.692	-2.344.021	5.753.671
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	0		0
Costes de publicidad y difusión	1.153.742	-92.011	1.061.731
TOTAL COSTES GENERALES	10.429.778	-2.436.032	7.993.746
C.-OTROS COSTES INDIRECTOS	1.358.776	240.249	1.599.025
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**41.663.737**	**-3.129.666**	**38.534.071**

Dado que la subvención liquidada por FORCEM (37.835.159 pesetas) es inferior al importe de la liquidación practicada por este Tribunal, no procedería solicitar reintegro alguno a CECo por razón de este plan.

D) Otros planes de formación

La Confederación de Empresarios de La Coruña ha gestionado, total o parcialmente, la realización en la provincia de La Coruña de cursos correspondientes a los planes intersectoriales de formación autonómicos promovidos por la Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) en el marco de las convocatorias de ayudas de formación continua correspondientes a los ejercicios 1997 y 1998.

CECo presenta notas de cargo por el alquiler de locales para la impartición de tales cursos, cuyos importes ascienden a 360.000 y 900.000 pesetas para los ejercicios 1997 y 1998, respectivamente.

Asimismo, durante los ejercicios 1997 y 1998, CECo ha gestionado la impartición de cursos de inserción profesional, realizados en la provincia de La Coruña, correspondientes a planes promovidos por la Confederación de Empresarios de Galicia y financiados por la Xunta de Galicia.

En lo que se refiere a estos cursos de formación ocupacional (FIP), el detalle de lo facturado por CECo a la Confederación de Empresarios de Galicia es el siguiente:

PLAN	97/11-0	97/191-0	TOTAL FIP
Ingresos procedentes de CEG	113.845.173	111.379.600	225.224.773
Gastos contabilizados por CECo	105.240.427	98.636.362	203.876.789
DIFERENCIA	8.604.746	12.743.238	21.347.984

Existe una diferencia de 21.347.984 pesetas entre el total de costes justificados por CECo a este Tribunal como costes imputables, y los ingresos contabilizados por la impartición de estos cursos por cuenta de CEG. Según CECo, esta diferencia responde a los gastos de difícil justificación; sin embargo, no se ha facilitado a este Tribunal soporte documental alguno que permita su verificación[55].

Por tanto, este Tribunal considera que no deben admitirse estos gastos como mayor importe de la justificación presentada, y recomienda a la Xunta de Galicia que exija a CECo su justificación y, en su caso, solicite el reintegro de 21.347.984 pesetas.

E) Consideraciones comunes a todos los planes ejecutados por CECo

El análisis efectuado por este Tribunal de los costes justificados en los distintos planes de formación realizados por CECo, ha puesto de manifiesto la existencia de imputaciones excesivas de costes, tanto externos, como en concepto de amortizaciones.

[55] CECo manifiesta en sus alegaciones que la justificación realizada por esta asociación empresarial se ha ajustado a lo establecido en la normativa reguladora de estas ayudas (Documento de alegaciones de CECo, apartado 2.2.D). A este respecto, el Tribunal debe indicar que el hecho de que la normativa reguladora no exija la acreditación de determinados costes al presentar la justificación por la impartición de estos cursos, no excluye la obligación del beneficiario de acreditar su realidad. Admitir lo contrario supondría negar la posibilidad de controlar la aplicación y justificación de las subvenciones.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

- Este Tribunal ha detectado imputaciones excesivas en concepto de gastos externos, en el conjunto de justificaciones realizadas por CECo por razón de las subvenciones recibidas tanto de la Xunta de Galicia como de las recibidas del INEM, según se detalla en el siguiente cuadro:

PROVEEDOR	Nº FACTURA	IMPORTE FACTURA	IMPUTADO	EXCESO	SUBVENCIÓN A LA QUE AFECTA (*)
Arévano Segade	A97/153	348.857	590.653	241.796	F19970735
	A98/2	348.857	590.653	241.796	F19970735
	A98/80	348.857	350.496	1.639	97/191-0 FIP
CAMOSA	980066	43.674	87.344	43.670	F19970735
Helein	2521	373.230	469.079	95.849	97/191-0 FIP
R&N	027/98	92.011	184.022	92.011	F19983977
Sutega	9703069	24.244	48.488	24.244	97/191-0 FIP
Copyfax	633	61.835	123.670	61.835	F19970735
Telefónica	28-F815-093603	50.943	67.754	16.811	97/191-0 FIP
	28-F815-093619	3.541	7.082	3.541	97/191-0 FIP
	28-J815-093782	68.534	91.150	22.616	97/191-0 FIP
	28-J815-093788	14.928	29.856	14.928	97/191-0 FIP
	60-E8R8-00643	6.525	13.050	6.525	97/191-0 FIP
	28-F815-093609	4.890	9.780	4.890	F19983977
	60-F8R8-006403	12.249	24.498	12.249	97/191-0 FIP
EMALCSA	9808376292-5	2.373	3.052	679	97/191-0 FIP
Euroquim	446	8.560	17.120	8.560	97/191-0 FIP
	98/268	13.020	26.040	13.020	97/191-0 FIP
Q´Pro	M-187	29.000	53.534	24.534	97/191-0 FIP
	R-16	30.392	31.532	1.140	97/191-0 FIP
	V-447	17.400	34.800	17.400	F19983977
TOTAL				**949.733**	

(*) Este Tribunal ha considerado que la duplicidad o exceso de facturación se produce, prioritariamente, en los planes de FORCEM cuyo beneficiario es CECo.

De este importe de 949.733 pesetas de exceso de imputación, la parte correspondiente a los planes propios de CECo asciende a 703.398 pesetas (589.097 pesetas del plan F19970735 y 114.301 pesetas del plan 19983977), ya propuestos como ajustes en los epígrafes referentes a cada plan. Las restantes 246.355 pesetas son imputables al plan FIP 97/191-0 de 1998.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

De la fiscalización realizada por este Tribunal se deducen las siguientes consideraciones:

- La circularización efectuada por este Tribunal a alumnos que, según la justificación presentada por CECo, finalizaron las acciones formativas pone de manifiesto que, sobre un total de 35 alumnos, han contestado a la fecha de emisión de este informe 23, lo que supone un porcentaje del 65,71%. Un 15,59% de estos alumnos manifiesta no haber realizado alguno de los cursos en que, según las bases de datos facilitadas por CECo, figura incluido, por lo que este Tribunal considera conveniente que el INEM realice un control exhaustivo sobre estas subvenciones, al objeto de verificar las relaciones de alumnos que la entidad fiscalizada ha incluido en las justificaciones presentadas. Este control deberá abarcar hasta el último ejercicio no prescrito.

- Del análisis de la justificación de alumnos facilitada por CECo, este Tribunal ha observado la existencia de acciones formativas en las que el número de horas del curso impartido según el diploma entregado a los alumnos es distinto al aprobado por FORCEM. Esta situación se produce tanto en el plan F19970735 y F19983977, como se muestra en el siguiente cuadro:

PLAN	ACCIÓN FORMATIVA	GRUPO	DENOMINACIÓN	Nº HORAS DS-15	Nº HORAS DIPLOMA
F19970735	38	38	Calidad y productividad	36	30
F19983977	1	1	Contabilidad para PYMES. Inicio	50	40
	32	1	Gestión de Existencias	50	60

- Asimismo, se ha observado la existencia de diplomas firmados por alumnos que no figuran en el DS-15, así como la entrega de diplomas a personas que no asistieron con regularidad al curso o que, en los cursos de formación a distancia, no entregaron las unidades didácticas que lo conformaban, tal y como puede observarse en el cuadro siguiente:

PLAN	ACCIÓN FORMATIVA/ GRUPO	DENOMINACIÓN	Nº ALUMNOS			
			DS-15	Con Diploma sin aparecer en DS-15	Con Diploma y asistencias < 50%	Con Diploma, sin entregar unidades didácticas
F19970735	1/1	Contabilidad para PYMES-inicio	44	3	5	
	5/2	Fiscalidad PYMES	15		3	
	5/3	Fiscalidad PYMES	15	1		
	8/2	Gestión Comercial PYMES	37	2	2	4
F19983977	32/1	Gestión de existencias		9		4

- En cuanto al sistema de control interno, debe señalarse que:

  - CECo no siempre ha aplicado un control de asistencia y, en los casos en que ha existido, éste no ha sido homogéneo (en unos casos, parte de firmas de alumnos, en otros, control directo por el profesor).

  - CECo no ha aplicado para todas las acciones formativas el sistema de control de diplomas exigido en las convocatorias de ayudas, lo que ha impedido verificar su entrega a todas las personas que han realizado el curso.

- Finalmente, debe indicarse que CECo carece de un estudio o informe sobre los resultados obtenidos en la ejecución de este plan formativo, en el que se realice una valoración global sobre el grado de cumplimiento de los objetivos generales inicialmente planteados (promoción profesional, estabilidad en el empleo, etc.).

  A este respecto, las encuestas que se han realizado por iniciativa de la entidad beneficiaria, al finalizar los correspondientes cursos por los docentes a los alumnos asistentes a los mismos, no proporcionan información sobre estos objetivos, dado que su finalidad es verificar aspectos puntuales relativos al curso impartido (grado de satisfacción del alumno, adecuación de instalaciones, etc.), que poco tiene que ver con los objetivos generales del plan intersectorial de formación.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Sin embargo, estos extremos han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las ayudas.

La Confederación de Empresarios de La Coruña no ha aplicado un sistema de control de costes que asegure su correcta imputación a los planes de formación que realiza, habiendo detectado este Tribunal la existencia de imputaciones excesivas o duplicadas.

Por otra parte, este Tribunal ha verificado que, en las convocatorias de ayudas de 1997 y 1998, CECo ha incluido como alumnos finalizados a alumnos que han tenido un grado de asistencia inferior al 50% o que no han asistido a los cursos.

Asimismo, dada la existencia de un considerable porcentaje de alumnos que tras la circularización efectuada manifestaron no haber realizado los cursos sobre los que fueron encuestados, este Tribunal considera conveniente que el INEM realice un control exhaustivo sobre estas subvenciones, al objeto de verificar las relaciones de alumnos que la entidad fiscalizada ha incluido en las justificaciones presentadas. Este control deberá abarcar hasta el último ejercicio no prescrito.

Por último, este Tribunal, a efectos de un posible reintegro, considera que la Confederación de Empresarios de La Coruña debe justificar (a través de la Confederación de Empresarios de Galicia que es el beneficiario de la subvención) a la Xunta de Galicia, los importes imputados en los planes de formación ocupacional en concepto de otros costes de difícil justificación, que ascienden a 21.347.984 pesetas. Asimismo, la Xunta de Galicia debe verificar la adecuación de los costes de amortización imputados en el plan 97/191-0.

4.13.- CONFEDERACIÓN DE EMPRESARIOS DE GALICIA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación de Empresarios de Galicia (CEG), se constituyó legalmente como organización sin ánimo de lucro, integrando las Organizaciones Empresariales de Galicia, como órgano de coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de sus intereses generales y comunes, de conformidad con la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de libertad de asociación sindical.

Su finalidad es el fomento y defensa del sistema de iniciativa privada y economía libre de mercado, la promoción y defensa de la unidad e integración empresarial y la representación de los intereses generales y comunes de carácter empresarial, ante la sociedad, las Administraciones Central y Autonómica y las Organizaciones de trabajadores de Galicia.

CEG engloba dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia a las Confederaciones Provinciales de Empresarios de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra.

En el ámbito nacional, CEG se encuentra integrada en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), así como en la Confederación de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

A) Ejercicio 1997

La Confederación de Empresarios de Galicia presentó durante el año 1997 un plan de formación intersectorial autonómico (F19974116) de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC).

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CEG referente a este plan intersectorial autonómico y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	189.940.800
Subvención solicitada	91.776.000
Subvención concedida	75.539.960
Subvención justificada por el beneficiario	75.625.686
Subvención liquidada	72.118.000

La diferencia existente entre el importe justificado por el beneficiario y el finalmente liquidado se debió al ajuste efectuado por FORCEM, que rebajó la ayuda concedida por el menor número de participantes certificados.

La fecha de aprobación de la subvención por el Director General del INEM fue el 29.12.1997, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante el 31.10.1997.

CEG recibió un primer anticipo del INEM el 30.12.1997 por importe de 56.654.970 pesetas, que representa el 75% del importe de la subvención concedida, y en 1998 recibió un segundo pago por importe de 18.884.990 pesetas, correspondiente al 25% restante.

La Confederación de Empresarios de Galicia presentó la justificación de costes por este plan el 28.4.1998, dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	49.669.612
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	1.473.270
Material no inventariable, medios internos	413.331
Material no inventariable, medios externos	3.605.412
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	7.753.923
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**62.915.548**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	4.790.185
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	4.875.877
TOTAL COSTES GENERALES	**9.666.062**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	3.044.077
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**75.625.687**
COSTES NO ELEGIBLES	74.472.000
TOTAL COSTES DEL PLAN	**150.097.687**

Este plan intersectorial autonómico estuvo constituido por 14 acciones formativas, realizadas entre julio de 1997 y marzo de 1998, con un total de 798 participantes certificados frente a los 818 comprometidos y con un total de horas de formación de 2.320.

Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la Formación

Durante el ejercicio 1997 CEG, además, recibió ayudas para financiar Acciones Complementarias y de Acompañamiento a la formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, a las que FORCEM asignó los números de expediente C19971230, C19971234 y C19971246.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la Confederación de Empresarios de Galicia y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM para las Acciones Complementarias son los siguientes:

CONCEPTO	C19971230	C19971234	C19971246.	TOTAL
Coste total del plan presupuestado	50.000.000	10.434.980	87.700.000	148.134.980
Subvención solicitada	50.000.000	10.434.980	80.444.200	140.879.180
Subvención concedida	50.000.000	9.044.500	63.774.983	122.819.483
Subvención justificada	50.908.924	9.838.764	66.508.787	127.256.475
Subvención validada	50.000.000	9.044.500	63.756.731	122.801.231
Subvención certificada	50.000.000	8.710.193	62.545.565	121.255.758
Subvención satisfecha	50.000.000	8.710.193	62.527.313	121.237.506

CEG presentó justificación de costes en relación con la ayuda concedida, dentro del plazo señalado en la convocatoria del ejercicio 1.997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	C19971230	C19971234	C19971246.	TOTAL
1) COSTES ELEGIBLES				
COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS				
Personal, medios internos	734.290	2.149.116	3.293.079	6.176.485
Personal, medios externos	3.065.700	2.204.468	45.977.256	51.247.424
Equipos	564.668	1.004.000	6.725.038	8.293.706
Bienes consumibles	5.927.903	249.400	3.130.477	9.307.780
Locales	116.000	139.200	3.075.669	3.330.869
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**10.408.561**	**5.746.184**	**62.201.519**	**78.356.264**
OTROS COSTES ASOCIADOS				
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios internos	0	0	3.927.714	3.927.714
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios externos	40.500.363	4.092.580	379.554	44.972.497
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**40.500.363**	**4.092.580**	**4.307.268**	**48.900.211**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES (A+B)	**50.908.924**	**9.838.764**	**66.508.787**	**127.256.475**
2) COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0	0
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**50.908.924**	**9.838.764**	**66.508.787**	**127.256.475**

B) Ejercicio 1998

La Confederación de Empresarios de Galicia presentó durante el año 1998 un plan de formación intersectorial autonómico (F19975298) de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC).

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CEG referente a este plan intersectorial autonómico y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	311.826.000
Subvención solicitada	201.826.000
Subvención concedida	83.884.215
Subvención justificada por el beneficiario	83.884.730
Subvención liquidada	78.135.683

La fecha de aprobación de la subvención por el Director General del INEM fue el 22.12.1998, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante el 17.11.1998.

CEG recibió un anticipo del INEM el 4.3.1999 por importe del 100% de la subvención concedida.
La Confederación de Empresarios Galicia presentó la justificación de costes por este plan el 29.4.1999, dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1998, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	59.895.000
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	4.781.358
Material no inventariable, medios internos	582.397
Material no inventariable, medios externos	2.632.811
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	5.021.200
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**72.912.766**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	6.057.360
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	2.058.899
TOTAL COSTES GENERALES	**8.116.259**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	2.855.705
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**83.884.730**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**83.884.730**

Este plan intersectorial autonómico estuvo constituido por 26 acciones formativas, realizadas entre febrero de 1998 y marzo de 1999, con un total de 924 participantes certificados frente a los 1.024 comprometidos.

La ayuda concedida por el INEM distinguía la subvención por colectivos, estableciendo un importe de 71.301.583 pesetas para trabajadores pertenecientes al Régimen General de Seguridad Social y de 12.582.632 pesetas para los denominados Nuevos Colectivos (Régimen Especial Agrario y Régimen Especial de Autónomos). El importe certificado por CEG para los participantes integrados en el Régimen General ascendió a la cantidad concedida, mientras que se produjeron minoraciones respecto a los participantes finales incluidos en el régimen de Nuevos Colectivos, por lo que se produjo un reintegro de 5.748.532 pesetas.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por la Confederación de Empresarios de Galicia correspondientes a las convocatorias de 1997 y 1998.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, excepto por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

En la realización de las pruebas de fiscalización, este Tribunal ha tenido las siguientes limitaciones al alcance:

- CEG ha facilitado balances de situación y cuenta de resultados aprobados por la Asamblea General de la Confederación correspondientes a los ejercicios 1996, 1997 y 1998. No obstante, los responsables actuales de la Confederación manifestaron que la contabilidad facilitada no es representativa de la situación financiera y patrimonial de CEG, ni del resultado de sus operaciones durante los ejercicios señalados. Esta falta de representatividad es consecuencia de la desaparición de la documentación soporte de los saldos de los estados contables y de la justificación original de las subvenciones recibidas.

  La desaparición de la referida documentación soporte fue puesta en conocimiento de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Galicia mediante escrito del actual Presidente de CEG de 15.3.2001 (diligencias n º 34/2001) en el que se detallan las circunstancias que dieron lugar a la actual situación patrimonial y la posible derivación de responsabilidades hacia el que fue Secretario General de la Confederación hasta el 20.7.2000, fecha en la que el Comité ejecutivo de CEG tomó el acuerdo unánime de su cese.

En la denuncia se ponen de manifiesto también una serie de irregularidades que se escondían tras la constatada ausencia de documentación y que afectaban directamente a la gestión de subvenciones públicas otorgadas a la Confederación (cursos no realizados y justificados, facturas duplicadas en diferentes expedientes, otras no relacionadas con los proyectos subvencionados, etc.).

La gestión de los cursos de formación, según los actuales responsables de CEG, se llevó a cabo directamente por el Secretario General de la Confederación. CEG manifestó también que las irregularidades detectadas se concentraban en la actuación de proveedores y consultoras muy concretos cuya única actividad se centraba aparentemente en los servicios prestados a la Confederación.

- CEG ha facilitado el balance de situación correspondiente al ejercicio 1999, pero no ha aportado la cuenta de resultados correspondiente a este ejercicio. Este balance fue auditado por PricewaterhouseCoopers Auditores S.L., con un alcance limitado, denegando esta empresa auditora su opinión en el Informe correspondiente, donde se pone de relieve que:

  "CEG no dispone a 31 de diciembre de 1999 de unos registros contables de sus operaciones. Este hecho impide obtener una cuenta de resultados de la Confederación y nos impide asegurar que todos los saldos deudores o acreedores de la Confederación estén correctamente reflejados en el balance adjunto".

- CEG no ha podido certificar a este Tribunal cuáles fueron todas las cuentas bancarias de las que fue titular durante los ejercicios 1997, 1998 y 1999, ni cuales fueron todas las subvenciones que recibió. En su defecto aportó un listado de las cuentas bancarias que presumiblemente estuvieron abiertas a nombre de la Confederación durante 1999 y una relación de las subvenciones presumiblemente recibidas durante los ejercicios 1997 y 1998, obtenidas ambas a través de diversas solicitudes de información que los responsables actuales de la entidad realizaron a las entidades bancarias y a las Administraciones Públicas concedentes.

- Como consecuencia de la desaparición de la documentación soporte de los estados contables, CEG ha iniciado un proceso de reconstrucción de la información contable y de sus soportes, comenzando por el ejercicio 1999, que a la fecha de redacción del presente Informe de fiscalización aún no ha finalizado, por lo que además de las deficiencias ya mencionadas, CEG tampoco dispone

del detalle de los saldos pendientes con sus acreedores y deudores ni de certeza sobre cuáles son la totalidad de ellos. Tampoco dispone de soporte alguno que permita validar el movimiento de los cobros y pagos realizados a través de caja[56].

- Este Tribunal no ha podido verificar mediante extractos bancarios, por los motivos señalados anteriormente, ni la generalidad de los pagos de los justificantes de costes externos (facturas y notas de cargo) correspondientes a la justificación de las subvenciones objeto de la presente fiscalización, ni las correspondientes a formación ocupacional (plan FIP) de las que fue beneficiaria CEG. No obstante, la Confederación de Empresarios de Galicia aportó a este Tribunal en la fase de alegaciones algunos extractos bancarios aislados, que sólo en algunos casos permiten validar los pagos efectuados. La inexistencia de una relación completa de cuentas bancarias titularidad de CEG y la falta de continuidad temporal de los extractos bancarios aportados impide a este Tribunal pronunciarse sobre la veracidad de los pagos realizados por el beneficiario, existiendo el riesgo de abonos o descuentos realizados por los proveedores cuya inexistencia no puede verificarse en la justificación presentada.

- No se ha facilitado a este Tribunal explicación sobre los criterios de imputación en el concepto de "costes de difícil justificación" por lo que no se ha podido verificar la realidad y adecuación de los gastos que por este concepto han formado parte de la justificación económica de las ayudas concedidas.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio en la justificación rendida por esta Confederación empresarial ante FORCEM en los conceptos de "Material no inventariable, medios internos" y en "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones.

---

[56] CEG manifiesta en sus alegaciones que ha iniciado el proceso de reconstrucción de su contabilidad y que ha podido recuperar parte de la documentación desaparecida (Documento de alegaciones de CEG. Alegación Primera, páginas 3 y 4). A este respecto, debe señalarse que examinada la documentación aportada por el beneficiario en la fase de alegaciones, este Tribunal se reafirma en las conclusiones expuestas en el Anteproyecto de Informe, pues los justificantes remitidos por CEG resultan insuficientes y no permiten demostrar íntegramente la verdadera aplicación de los fondos subvencionados, por lo que las limitaciones apuntadas por el Tribunal se siguen manteniendo.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realzada y no se modifica el texto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Convocatoria 1997:

Plan F19974116.

Por lo que respecta a los costes de "Profesorado", el importe de 49.669.612 pesetas imputado en este concepto corresponde sólo a proveedores externos, según el siguiente detalle:

PROVEEDOR	IMPORTE
ACRO	21.072.000
DESARROLLO ORGANIZACIONAL GALICIA	1.000.000
EQUIPO 7	11.856.012
GALICIA MEDIA	1.461.600
TECNICAS DE FORMACION	14.280.000
TOTAL	**49.669.612**

Por las limitaciones expuestas en el apartado 2.1. del presente Informe, este Tribunal no ha podido verificar sobre extractos bancarios los pagos correspondientes a la totalidad de las facturas que soportan estas imputaciones. A través de la circularización efectuada por este Tribunal a los proveedores de CEG, éstos confirmaron la emisión de las facturas, si bien, no todos los pagos se encuentran confirmados. En particular, en los casos de las facturas emitidas por ACRO y EQUIPO 7 no existe confirmación a través de extractos bancarios de ningún pago relacionado con ellas.

Con relación al concepto de "Material inventariable", el importe imputado por este concepto asciende a 1.473.270 pesetas, y corresponde sólo a proveedores externos, por lo que son de aplicación las mismas consideraciones ya efectuadas en el párrafo anterior sobre costes de profesorado.

Por lo que respecta al concepto de "Material no inventariable", hay que distinguir entre:

- Medios internos, con una imputación de 413.331 pesetas que, a juicio de este Tribunal, deberían considerarse medios externos ya que son gastos facturados por un tercero. Confirmado el pago mediante extracto bancario.

- Medios externos, con una imputación de 3.605.412 pesetas, cuyo detalle es el siguiente:

PROVEEDOR	IMPORTE
CARES	2.749.507
DDINSA	56.318
ESTUDIO GLOBAL DE GESTION	464.138
EUROGES	107.880
INFORTECNY	227.569
TOTAL	**3.605.412**

En este último caso, el Tribunal no ha podido comprobar, a través de extractos bancarios, los pagos de las facturas emitidas por CARES y ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN**.**

Con referencia al concepto de "Aulas", con una imputación de 7.753.923 pesetas, la justificación presentada incluye notas de cargo de las Confederaciones provinciales de empresarios de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra por importe de 4.790.000 pesetas. El resto de las imputaciones corresponde a facturas de dos empresas, EUROGES y GLOBAL. Por lo que respecta a los pagos de las facturas imputadas por estas empresas, debe señalarse que, en el caso de GLOBAL, existe un documento de transferencia por importe de 363.600 pesetas, que no ha podido ser confirmado con el extracto bancario y cuya fecha (enero de 2000), es un año y ocho meses posterior a la emisión de la factura, lo que introduce una duda razonable sobre su veracidad.

Además, debe destacarse, respecto de estas dos empresas que según la documentación que posee este Tribunal, su objeto social no se corresponde con los servicios facturados.

Por lo que respecta al concepto "Otros costes de desarrollo, medios internos", el importe imputado, en concepto de coordinación, ascendió a 4.790.185 pesetas, según el siguiente detalle:

DENOMINACIÓN	IMPORTE
F. S.	2.785.596
H. M.	1.175.261
S. L.	829.328
TOTAL	**4.790.185**

Se trata de imputaciones de personal interno de CEG por su dedicación al plan de formación. De acuerdo con lo manifestado por F.S., éste no dedicó su tiempo de trabajo a formación durante el referido ejercicio.

Por lo que respecta al concepto de "Otros costes de desarrollo, medios externos", el importe imputado en concepto de coordinación, fue de 4.875.877 pesetas, según el siguiente detalle:

PROVEEDOR	IMPORTE
CARES	1.668.138
C.E. PONTEVEDRA (NOTA DE CARGO)	610.000
EUROGES	659.542
PEOPLE ETT	1.938.197
TOTAL	**4.875.877**

En el caso de CARES, el pago se instrumenta a través de pagarés de los que este Tribunal no ha podido verificar su cobro a través de extractos bancarios. Tampoco existe confirmación, mediante extractos bancarios, de los pagos correspondientes a PEOPLE ETT y a la nota de cargo de la Confederación de Empresarios de Pontevedra.

Finalmente, por lo que respecta al apartado de "Costes de difícil justificación", el importe imputado fue de 3.044.077 pesetas, que se corresponde con un certificado de CEG de gastos generales. Debido a la limitación que supone la inexistencia de contabilidad, no se ha podido verificar esta imputación.

Acciones Complementarias

C19971230

Esta Acción se correspondía con una campaña de difusión de la formación. Los costes justificados por CEG y los validados por FORCEM fueron los siguientes:

IMPORTE JUSTIFICADO	43.858.455
IMPORTE VALIDADO	43.830.194
DIFERENCIA	28.261

La empresa CARES imputó un total de 41.862.866 pesetas, fundamentalmente, en concepto de personal, además de pequeños importes en otros conceptos (gastos de personal, alquiler de equipos y bienes consumibles). No esta confirmado el pago a través de extractos bancarios.

C19971234

Esta Acción se correspondía con un foro de formación. Los costes justificados por CEG y los validados por FORCEM fueron los siguientes:

IMPORTE JUSTIFICADO	9.846.348
IMPORTE VALIDADO	9.044.500
DIFERENCIA	801.848

Los principales proveedores de los que se imputaron costes se detallan en el siguiente cuadro:

PROVEEDOR	**IMPORTE**
ACRO	249.400
CARES	949.153
ESTUDIO GLOBAL DE GESTION	2.900.987
EUROGES	87.000
GESTIÓ PROGRAMES	1.858.440
GRAFICAL GARABAL	239.702
PEOPLE ETT	317.028
TOTAL	**6.601.710**

No obstante, en los casos de CARES, GESTIÓ DE PROGRAMES y PEOPLE ETT, este Tribunal no ha podido obtener confirmación de los pagos de estas facturas mediante extracto bancario.

C19971246

Esta acción se correspondía con el establecimiento de redes de cooperación. Los costes justificados por CEG y los validados por FORCEM fueron los siguientes:

IMPORTE JUSTIFICADO	66.508.786
IMPORTE VALIDADO	63.756.731
DIFERENCIA	2.752.055

Las imputaciones de costes corresponden a las siguientes empresas:

PROVEEDOR	IMPORTE
CARES	2.404.947
DDINSA	150.278
EQUIPO 7	22.632.570
TECNICAS DE FORMACION	36.274.288
PEOPLE ETT	273.011
OTROS	4.773.692
TOTAL	**66.508.786**

De ellos, no se han podido confirmar mediante extracto bancario los pagos correspondientes a los siguientes proveedores: CARES, EQUIPO 7, PEOPLE ETT, así como tampoco la factura 98012/CST de TÉCNICAS DE FORMACIÓN por importe de 15.214.688 pesetas.

En la primera circularización efectuada por CEG, EQUIPO 7 manifestó no reconocer la emisión de las facturas C48/98, C50/98 y C51/98 por importe de 10.563.598, 6.423.783 y 4.135.414 pesetas, respectivamente. En cambio, el proveedor reconoció otras facturas con el mismo importe, la misma fecha, pero con numeración distinta C86/98, C87/98 y C88/98, por lo que existe el riesgo para CEG de haber efectuado un doble pago por un único servicio. En la circularización efectuada por este Tribunal, el proveedor ha mantenido el reconocimiento sobre las últimas facturas señaladas; sin embargo, a juicio de este Tribunal, sigue existiendo el riesgo de pago duplicado por un mismo servicio[57].

[57] CEG manifiesta en sus alegaciones que no existe duplicidad en la imputación de las facturas C48/98, C50/98 y C51/98 (Documento de alegaciones de CEG. Alegación Tercera, página 5). Respecto de esta alegación, debe señalarse que la referencia a estas facturas contenida en el Anteproyecto se hace,

Además, el proveedor reconoció una factura de abono con n º A01/98 de fecha 1.4.1998 por importe de 3.565.012 pesetas correspondiente a la acción n º 5, que sin embargo formó parte de la justificación a FORCEM. Es decir, esta factura de abono representa un menor importe del servicio y CEG no la minoró de la justificación presentada a FORCEM.

Al margen de esto, existe un exceso de imputación en la factura C50/98 por un importe bruto de 1.509.775 pesetas. La factura es de importe 6.423.783 pesetas y la imputación en el conjunto de la subvención fue de 7.933.558 pesetas. Esto supone un exceso de financiación, de acuerdo con el prorrateo realizado teniendo en cuenta la liquidación final de la subvención, de 1.033.762 pesetas.

B) Convocatoria de 1998

Plan F19985298

Los costes de profesorado, por importe de 59.895.000 pesetas, corresponden en su totalidad a proveedores externos, según el siguiente detalle:

PROVEEDOR	IMPORTE
ACRO	21.120.000
EQUIPO 7	12.495.000
SERVIPRO	1.800.000
TECNICAS DE FORMACION	24.480.000
TOTAL	**59.895.000**

En relación a esta facturación, este Tribunal no ha podido confirmar mediante extracto bancario pagos por importe de 16.800.000 pesetas y 1.530.000 correspondientes a ACRO y EQUIPO 7, respectivamente.

Con relación al concepto de "Material inventariable", el importe imputado ascendió a 4.781.358 pesetas, y correspondió en su totalidad a proveedores externos. La

simplemente, para poner de manifiesto las deficiencias de control interno existentes en la Confederación de Empresarios de Galicia. Esta puesta de manifiesto tiene, además, la finalidad de informar al beneficiario de los puntos de riesgo detectados por el Tribunal en su análisis. En el caso de las referidas facturas, el riesgo se concreta en que tanto éstas como las que las sustituyeron hayan sido pagadas por CEG (riesgo que sigue existiendo). En ningún momento se ha indicado que existiese una duplicidad de estas facturas en la justificación de las ayudas por parte de CEG, por lo que carece de sentido la alegación realizada. No se modifica el texto.

facturación más relevante correspondió a la empresa ESTUDIO GLOBAL DE GESTION con un importe de 3.851.778 pesetas. De este importe no se han podido confirmar, mediante extracto bancario, pagos por un importe total de 2.986.612 pesetas. Por lo que respecta al concepto de "Material no inventariable", hay que distinguir entre:

- Medios internos, imputados por importe de 582.397 pesetas, que corresponden a facturas de Copynino (91.300 pesetas) y de ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN (491.097 pesetas). Estos importes, en opinión de este Tribunal deberían considerarse medios externos, y de ellos sólo existe confirmación del pago de 169.164 pesetas, correspondiente a las facturas 37/98 y 44/98 de ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN.

- Medios externos, imputados por importe de 2.632.811 pesetas, con el siguiente detalle:

PROVEEDOR	IMPORTE
ESTUDIO GLOBAL DE GESTION	1.682.206
DDINSA	61.422
GRAFICAS MINERVA	234.320
CANON	23.177
IBEROFFICE	430.563
EUROGES	201.123
TOTAL	**2.632.811**

De esta facturación, este Tribunal no ha podido confirmar mediante extracto bancario pagos por importe de 2.111.503 pesetas.

Con relación al concepto de "Aulas", por importe de 5.021.200 pesetas, la justificación presentada incluye notas de cargo de las Confederaciones provinciales de empresarios de La Coruña, Lugo, Orense, Pontevedra y de la Asociación de Empresarios Tambre (por importe de 2.254.400 pesetas). Este Tribunal validó contablemente las imputaciones de la Confederación de Empresarios de La Coruña en la visita que el equipo fiscalizador efectuó a esa Confederación. El resto de las imputaciones corresponde a facturas de dos empresas:

PROVEEDOR	IMPORTE
EUROGES	1.513.600
ESTUDIO GLOBAL DE GESTION	1.253.200
TOTAL	**2.766.800**

Estas empresas tienen un objeto social que no se corresponde con los servicios facturados. Del importe justificado sólo existe confirmación de pago por importe de 371.200 pesetas correspondiente a la factura 39/98 de ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN.

Por lo que respecta al apartado de "Otros costes de desarrollo, medios internos", figura imputado en concepto de coordinación un importe de 6.057.399 pesetas, con el siguiente detalle:

DENOMINACIÓN	IMPORTE
F.S.	3.164.859
R.C.	1.295.255
S.B.	1.597.285
TOTAL	**6.057.399**

Se trata de imputaciones de personal interno de CEG por su dedicación al plan de formación. A este respecto F.S., manifestó a este Tribunal no haber dedicado horas de trabajo a formación durante el periodo de tiempo al que corresponde la convocatoria.

Con relación al apartado de "Otros costes de desarrollo, medios externos", el importe imputado asciende a 2.058.899 pesetas, de acuerdo con el siguiente detalle:

PROVEEDOR	IMPORTE
PEOPLE ETT	981.949
CARES	773.140
EUROGES	303.810
TOTAL	**2.058.899**

En todos estos casos son de aplicación las consideraciones efectuadas con anterioridad respecto al pago de las facturas.

Finalmente, por lo que se refiere al apartado de "Otros costes indirectos", con un importe imputado de 2.855.705 pesetas, debe señalarse que se corresponde con un certificado de CEG de gastos generales. No obstante, debido a la limitación que supone la inexistencia de contabilidad, no se ha podido verificar.

C) Análisis de las empresas que facturan a los planes de formación

Del detalle de las justificaciones económicas presentadas por CEG por razón de las subvenciones recibidas, los principales proveedores de los planes de formación y acciones complementarias se concentran en seis empresas. Éstas son las siguientes:

- Acro, Consultoría y Formación S.L.
- Cares, Marketing y Comunicación S.L.
- Equipo 7 Consultores, S.L.
- Eurogés 97, S.L.
- Estudio Global de Gestión, S.L.
- Técnicas de Formación Empresarial, S.A.

Este Tribunal solicitó información al Registro Mercantil de A Coruña sobre socios y accionistas, nombramientos y ceses de administradores, apoderados y representantes legales y cuentas anuales registradas de todas y cada una de ellas durante los ejercicios 1997 y 1998.

A tenor de la información recibida del Registro, este Tribunal ha obtenido las siguientes conclusiones:

- En cuanto a los administradores y objeto social:

– Las empresas ACRO y CARES tienen un administrador común (B.C.S.) y el mismo domicilio social en La Coruña.

– Lo mismo ocurre con las empresas EUROGES y ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN (J.M.L.L) y también con la empresa DALBE 5, S.L. que factura costes en otras subvenciones recibidas por CEG (v.gr.: Cooperación NET).

- El objeto social de EUROGÉS es la organización de congresos y similares, mientras que el objeto social de ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN es la compraventa y arrendamiento de inmuebles y la gestión y desarrollo de parques de ocio. La facturación de empresas, en algunos casos, no se corresponde con su objeto social.

- En cuanto a las operaciones:

Este Tribunal determinó el porcentaje correspondiente a la facturación realizada por cada uno de estos proveedores relacionada con subvenciones percibidas por CEG en 1997 y 1998, sobre la totalidad de la facturación de estas empresas en el mismo periodo. El análisis demuestra, en el caso de ACRO, que el 75% de su facturación en el ejercicio 1998 correspondió a CEG; que un 96% de la facturación de ESTUDIO GLOBAL DE GESTIÓN durante 1998 correspondió a CEG; y que un 74% de la facturación de EUROGÉS en el ejercicio 1998 correspondió, igualmente, a CEG. Consecuentemente, una parte substancial de las operaciones (y por tanto de los beneficios de estas empresas) se realizó con cargo a fondos públicos.

D) Análisis de los excesos de imputaciones de gastos en el conjunto de las subvenciones recibidas por CEG.

Este Tribunal ha efectuado un control sobre la facturación justificativa de las subvenciones recibidas por CEG, de las que esta Confederación tenía información y de aquellas otras cuya información le fue remitida previa petición a distintas entidades concedentes de subvenciones.

La comprobación realizada puso de manifiesto la existencia de múltiples imputaciones de un mismo gasto para la justificación de distintas subvenciones, resultando excesos de imputación por importe total de 20.461.750 pesetas en el conjunto de todas las subvenciones analizadas. Las subvenciones afectadas por estos hechos están integradas en las Convocatorias correspondientes a las siguientes líneas de subvenciones:

- Subvenciones FORCEM: convocatorias 1997 y 1998.

- Subvenciones Xunta de Galicia:

  Formación Ocupacional convocatorias 1997 y 1998 (Cursos FIP).

El euro, una realidad irreversible: convocatoria 1997.

Consejería de Familia: Proyecto GALADAPT: convocatoria 1997.

Ordenación educativa: Integración laboral: convocatoria 1998.

Normalización lingüística en el ámbito empresarial: GALEM convocatoria 1998.

- Instituto Gallego de Promoción Económica IGAPE:

  Cooperación Pymes Gallegas: convocatoria 1997.

  CEGATEL: convocatoria 1997.

  Convenio de colaboración IGAPE-CEG de 13.5.1998.

  Adecuación Pymes al euro: convocatoria 1998.

  Aula virtual de gestión: convocatoria 1998.

- Subvenciones MINER:

  REDINTER, Iniciativa Atyca: convocatoria 1997.

- Subvenciones MINECO:

  Creación de Pymes: convocatoria 1997.

  Formación, promoción empresarial: convocatoria 1997.

Este Tribunal cuantificó los excesos correspondientes a cada una de las subvenciones tomando como criterio la subvención liquidada, es decir prorrateando los excesos detectados en función de los cobros efectivamente recibidos por la Confederación, por cada una de estas subvenciones.

Formando parte del importe global de justificaciones imputadas en exceso, de 20.461.750 pesetas, se encuentra un importe de 5.047.595 pesetas que corresponde, exclusivamente, a los excesos de imputación que se producen entre las facturas imputadas a subvenciones de formación continua gestionadas por FORCEM y otras

subvenciones. Este importe presenta el siguiente detalle (distinguiendo por número de expediente):

EXPEDIENTE	EXCESO IMPUTADO
F19974116	1.722.317
C19971234	448.243
C19971246	1.579.074
F19975298	1.297.962
TOTAL EXCESOS DE IMPUTACION	**5.047.596**

Este Tribunal ha verificado también los costes de personal interno de CEG que se han imputado a distintas subvenciones de las convocatorias de los ejercicios 1997 y 1998, y los ha comparado con los resúmenes de retenciones de IRPF (Modelo 190) y con los documentos de cotización a la Seguridad Social, resultando un exceso de imputación de 982.145 pesetas, que afecta exclusivamente a las subvenciones financiadas por el INEM a través de FORCEM. En el siguiente cuadro se detallan por expediente, los excesos mencionados:

EXPEDIENTE	EXCESO IMPUTADO
C19971230	268.280
C19971234	614.633
C19971246	99.232
TOTAL EXCESOS DE IMPUTACION	**982.145**

Como consecuencia de lo anterior, este Tribunal considera conveniente que la Xunta de Galicia o cualquier otra Administración concedente realice un control exhaustivo de las subvenciones concedidas a CEG, al objeto de determinar los excesos de gastos justificados en cada una de las restantes líneas de subvención.

E) Facturación a precio superior al de mercado

Este Tribunal ha detectado facturaciones efectuadas a CEG e imputadas por esta Confederación como justificación de las subvenciones recibidas, a un coste sensiblemente superior al precio de mercado. Esta facturación ha sido emitida por parte de determinadas empresas por los servicios que han prestado a CEG para la ejecución de los planes de formación. En concreto se han analizado dos conceptos de coste: Costes de profesorado externo y Costes de utilización de aulas.

- Respecto a los costes de profesorado, se han comparado facturas imputadas a los planes de formación de los ejercicios 1997 y 1998 con facturas pertenecientes a planes ejecutados por la Confederación de Empresarios de La Coruña, por tanto en el ámbito de la misma Comunidad Autónoma y misma provincia, y en los mismos periodos.

  Para la comparación se han elegido acciones formativas de contenido similar o idéntico, resultando un exceso en el coste hora/alumno certificado por CEG que oscila entre un 41% y un 99% en el caso más extremo, respecto del coste hora/alumno certificado por la Confederación de Empresarios de La Coruña (CEC), según se observa en el siguiente cuadro:

ACCION FORMATIVA	PROVEEDOR CEG	COSTE HORA/ALUMNO CEG	PROVEEDOR CEC	COSTE HORA/ALUMNO CEC	% DE EXCESO
PLAN DE CALIDAD	ACRO	1.200	CARLOS YAÑEZ	700	71
GESTION Y DIRECCION	ACRO	1.800	DQI	906	99
MEDIO AMBIENTE	ACRO	1.190	GAES	800	49
CALIDAD TOTAL	EQUIPO 7	1.275	CARLOS YAÑEZ	700	82
GESTION RRHH	EQUIPO 7	1.275	DQI	906	41
ATENCION AL CLIENTE	EQUIPO 7	1.275	DQI	906	41

  Como puede apreciarse, los costes facturados por las empresas ACRO y EQUIPO 7, son significativamente superiores a los facturados por otros proveedores a la Confederación de Empresarios de La Coruña, dentro de la misma provincia. Esto pone de manifiesto que las justificaciones presentadas por CEG, en lo concerniente a los costes facturados por estas empresas pueden estar "sobrevaloradas" respecto del coste real de los servicios, con el consiguiente perjuicio para el interés público.

- Respecto al coste de Utilización de aulas, la comparación se ha realizado entre las facturas imputadas por este concepto por CEG y el precio ofertado, en la actualidad, a CEG por el alquiler de locales de características similares a los utilizados en la impartición de los cursos (se trata de presupuestos que CEG solicitó a requerimiento de este Tribunal). Así, mientras que la empresa que facturó a CEG: EUROGES, estableció un precio m2 de 2.907 pesetas, los

presupuestos alternativos solicitados por CEG a requerimiento del Tribunal, fijan un precio m2 de 2.000 pesetas. De dicha comparación se observa que la facturación justificada por CEG excede un 45% al precio establecido en otros presupuestos alternativos.

F) Cursos no realizados

En el análisis de la documentación académica y de los alumnos participantes en las acciones formativas que forman parte de la ejecución de los planes examinados por este Tribunal, se han detectado una serie de irregularidades que pusieron de manifiesto que algunas de las acciones formativas subvencionadas no habían sido realizadas por CEG, mientras que otras, que sí se habían realizado, incluían como alumnos finalizados a personal de CEG, que no asistió a los cursos, cuyos datos fueron incluidos al objeto de "completar" la relación de alumnos asistentes a los cursos (y evitar la minoración de FORCEM al efectuar la liquidación final de la ayuda).

Así, en el expediente F19974116, se justificó como realizada la acción formativa nº 15 "Comunicación" constituida por seis grupos de niveles diferentes con 20 participantes cada uno de ellos. El grupo nº 1 fue impartido por la empresa Galicia Media sin que se hayan detectado incidencias sobre su realización.

Los otros cinco grupos (cursos) fueron facturados por la empresa ACRO por un importe total de 7.200.000 pesetas. No se aportó documentación académica alguna que acreditara su realización, ni constaba la identidad de los formadores ni el lugar de impartición, aunque sí se confeccionaron los correspondientes certificados que justificaron ante FORCEM las relaciones de alumnos que participaron en los cursos. El análisis de estos certificados puso de manifiesto que los alumnos participantes en estos cursos eran trabajadores de CEG durante el periodo de impartición.

Este Tribunal realizó una encuesta entre el personal de CEG que aparecía en estos certificados. Los encuestados manifestaron no haber asistido a los cursos.

Sin embargo, las facturas emitidas por ACRO, correspondientes a estos cursos que forman parte de la justificación presentada a FORCEM son de fecha 15.4.1998, y tienen los siguientes números e importe: 022/98, 023/98, 024/98, 025/98 y 026/98, cada una de ellas de 1.440.000 pesetas. En la respuesta a la circularización efectuada por este Tribunal, ACRO confirmó la emisión y cobro de dichas facturas (salvo por la falta de cobro de 1.200.000 pesetas correspondientes a la factura 025/98). Sin

embargo, esta facturación no se corresponde con una prestación de servicios real, ya que, de acuerdo con los datos obtenidos de la circularización a los alumnos participantes, los cursos a los que hacen referencia estas facturas, no se realizaron. Estos hechos cuestionan la veracidad de la contestación de ACRO a la circularización efectuada por este Tribunal y, consecuentemente, la realidad de las facturas de ACRO que CEG incluyó en las justificaciones de las distintas subvenciones recibidas. Por otra parte, debe señalarse que este Tribunal no ha podido validar ni a través de la contabilidad ni de los extractos bancarios de CEG el cobro de estas facturas, salvo por la mera declaración del proveedor.

FORCEM liquidó este expediente de acuerdo con la cantidad certificada. En la acción mencionada, la Fundación minoró 10 participantes por identificación incorrecta del NISS y admitió como finalizados a los 110 restantes. De ellos, sólo 20, los correspondientes al grupo 1 impartido por Galicia Media realizaron realmente el curso. En consecuencia, este Tribunal considera que la financiación recibida debería minorarse en 10.314.000 pesetas.

En el expediente F19985298, al igual que ocurrió en el ejercicio 1997, se han detectado tres cursos correspondientes a las acciones formativas nº 2 "Cómo optimizar la gestión de compras en las Pymes"; nº 5 "Prevención de riesgos laborales" y n º 37 "La franquicia", todos ellos impartidos de nuevo por la empresa ACRO, y facturados por un importe total de 4.320.000 pesetas, de los que tampoco consta documentación académica ni formadores ni lugar de impartición, y en los que todos los alumnos que se justificaron a FORCEM como participantes eran trabajadores de la Confederación.

Las encuestas realizadas a los trabajadores de CEG sobre la realización de estos cursos arrojaron los mismos resultados expuestos para el plan del ejercicio anterior, manifestando no haber asistido a los cursos.

Las facturas emitidas por ACRO en estos cursos, tenían un importe de 1.440.000 pesetas cada una de ellas y una fecha común, el 6.4.1999. Los números de factura eran 016/99, 017/99 y 018/99. En la respuesta a la circularización efectuada por este Tribunal ACRO confirmó el cobro de estas facturas. Sin embargo esa facturación no se corresponde con una prestación de servicios real, ya que, de acuerdo con los datos obtenidos de la circularización a los alumnos participantes, los cursos a los que hacen referencia estas facturas no se realizaron. Estos hechos cuestionan nuevamente la veracidad de la contestación de ACRO a la circularización efectuada por este Tribunal y, consecuentemente, la realidad de las facturas de ACRO que

CEG incluyó en la justificación de las distintas subvenciones recibidas. Asimismo, al igual que en el caso anterior, este Tribunal no ha podido validar a través de la contabilidad ni de los extractos bancarios de CEG el cobro de estas facturas, salvo por la declaración del proveedor.

FORCEM liquidó este expediente de acuerdo con la cantidad certificada, lo que supone una minoración a juicio de este Tribunal de 2.292.000 pesetas por grupo no realizado, por lo que la financiación de la subvención debería minorarse en un importe total de 6.876.000 pesetas.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal, a través de las contestaciones a la circularización efectuada a los alumnos, ha detectado otros cursos, tanto del plan formativo de 1997 como del correspondiente a 1998, en los que existe el riesgo de que no hayan sido realizados o, al menos, de que no se realizaran con la asistencia de todos los alumnos que CEG incluyó en la justificación presentada como participantes finalizados. Esta situación afecta a las siguientes acciones y grupos:

- Plan F19974116: acción 1 grupo 1 "Como mejorar la calidad de atención y servicio al cliente".

- Plan F19985298: acción 3, grupo 3 "La calidad total en la gestión empresarial"; acción 19, grupo 3 "Internet en la empresa"; y acción 22, grupo 3 "Seguridad e higiene en el trabajo".

En unos casos, algunos de los participantes que figuran en estos cursos como finalizados afirman no haber asistido a ellos, en otros casos no se ha recibido ninguna contestación de alumnos que manifiesten haberlo realizado.

Concurre el hecho de que las acciones señaladas, fueron también facturadas por la empresa ACRO, y confirmadas nuevamente por el proveedor en la circularización efectuada por este Tribunal.

A este respecto, debe señalarse que las encuestas recibidas suponen el 50% de las efectuadas, por lo que este Tribunal no ha podido confirmar datos respecto a otros cursos diferentes de los ya señalados.

El hecho de que respecto de los cursos de los que se tiene información se hayan observado deficiencias tan significativas en sus listados de alumnos finalizados, unido a las importantes deficiencias ya apuntadas en la justificación económica y a

la existencia de facturas que no se corresponden con un servicio realmente prestado confirmadas por ACRO en su respuesta a la circularización efectuada, impiden a este Tribunal confirmar la validez en su conjunto de los planes formativos F19974116 y F19985298, por los que la Confederación de Empresarios de Galicia recibió un total de 150.253.683 pesetas.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

La Confederación no ha aportado al Tribunal estudios de detección de necesidades formativas, por lo que exite un riesgo de que la aplicación de las subvenciones se realice sin atender a criterios de eficiencia.

Tampoco han sido aportados a este Tribunal estudios del impacto de la formación impartida en la cualificación y expectativas profesionales de los alumnos formados, y en la competitividad de las empresas a las que pertenecen los trabajadores formados. Esta falta de evaluación impide, asimismo, que se tengan en cuenta los aspectos citados en la planificación de futuras acciones, lo que afecta al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación de Empresarios de Galicia y que han sido tenidas en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

En este sentido, debe destacarse que ante la ausencia de contabilidad y de extractos bancarios que permitieran realizar una validación completa de los aspectos económico-financieros de la justificación presentada por CEG, este Tribunal procedió a obtener una confirmación de las facturas incluidas en dicha justificación, de los proveedores que las habían emitido. El resultado de esta circularización ha permitido confirmar desde un punto de vista “formal” la regularidad de las facturas emitidas por éstos e incluidas por CEG en su justificación. No obstante, en el caso de la empresa Acro Consultoría y Formación, S.L., la respuesta obtenida confirma

facturas (y sus cobros) correspondientes a cursos de los que este Tribunal tiene constancia de que no se han impartido, pues cuenta con declaraciones en este sentido de los alumnos que figuran como asistentes a los cursos. En algunos casos estos cursos fueron impartidos, en teoría, a personal de la propia CEG, que ha declarado su falta de asistencia a esos cursos.

Esta situación no permite otorgar fiabilidad a la respuesta recibida de Acro Consultoría y Formación S.L., empresa que facturó 42,4% y el 35,3% de los costes de profesorado externos incluidos en los planes de 1997 y 1998, respectivamente. A ello hay que unir la ausencia de contabilidad, de extractos bancarios y de facturas originales que permitan una comprobación alternativa, además de otras deficiencias ya señaladas.

Por otra parte, debe señalarse que la existencia de cursos no impartidos afecta no sólo a los costes de profesorado, sino también a otros costes complementarios de los anteriores que también figuran incluidos en la justificación de las ayudas (material didáctico, alquiler de aulas, etc.). Tampoco debe olvidarse la existencia de un riesgo elevado de que las facturas imputadas como coste estén sobrevaloradas, según se ha puesto manifiesto en el apartado 2.2.E) anterior. Todo lo anterior, cuestiona la veracidad de la justificación económica presentada por CEG.

Sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que en la circularización realizada se han detectado diversas incidencias que afectan a otros cursos, además de los señalados como no realizados, de las que se desprende que o bien estos cursos no fueron realizados, o bien se incluyeron en ellos alumnos que en realidad no los realizaron. Esta situación de hecho cuestiona, asimismo, la veracidad de las relaciones de alumnos incluidas por CEG en su justificación, salvo que CEG aporte otra prueba que permita constatar los cursos que, efectivamente, hayan sido realizados[58].

[58] CEG manifesta en sus alegaciones que existen argumentaciones contradictorias en las conclusiones formuladas por el Tribunal (Documento de alegaciones de CEG, Alegación Segunda páginas 4 y 5). A este respecto, el Tribunal considera que no sigue ninguna argumentación contradictoria. En efecto, en el Anteproyecto de Informe se exige la devolución del importe de las ayudas, pero esta devolución no se basa sólo en que no se hayan impartido los cursos (o algunos de ellos), sino también en el incumplimiento por parte de CEG de la obligación, establecida en el artículo 81.4.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de *"Acreditar ... la realización de la actividad o la adopción del comportamiento así como el cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinen la concesión o disfrute de la ayuda ..."*. Esta falta de acreditación se concreta y manifiesta a través de

Por todo ello, este Tribunal no considera justificadas las ayudas correspondientes a los planes F19974116 y F19985298, por un importe global de 150.253.683 pesetas, según el siguiente detalle por expediente:

CONVOCATORIA	EXPEDIENTE	IMPORTE
1997	F19974116	72.118.000
1998	F19985298	78.135.683

Por lo que respecta a la acción complementaria C19971230, este Tribunal debe señalar que existe un riesgo de que las facturas incluidas en su justificación estén sobrevaloradas o no se correspondan con la realidad, pues se trata de una acción de difusión publicitaria de la formación (sin un producto tangible, por tanto), desarrollada a través de una empresa, Cares Marketing y Comunicación, S.L., que comparte con ACRO domicilio social y administrador, siendo así que la declaración efectuada por esta última empresa, según ha constatado este Tribunal, no se corresponde con la realidad.

Con referencia a la acción complementaria C19971246, este Tribunal ha constatado la existencia de una factura de abono con nº A01/98 de fecha 1.4.1998 por importe de 3.565.012 pesetas correspondiente a la acción nº 5, emitida por Equipo 7 Consultores, S.L., que no fue tenida en cuenta por CEG. Es decir, esta factura de abono representa un menor importe del servicio y CEG no la minoró de la justificación presentada a FORCEM, lo que podría dar lugar a un reintegro, al menos, por el referido importe.

---

las limitaciones expuestas en el Anteproyecto, cuya relevancia es tal que no permite conocer cual ha sido el destino final de las ayudas concedidas.

En este contexto, el que este Tribunal tenga evidencias de que haya alumnos que han asistido a los cursos, ni desvirtúa el hecho anterior, ni puede producir los efectos acreditativos de una correcta justificación de las ayudas concedidas. La circularización de alumnos, en la que algunos de los alumnos encuestados manifestaron haber asistido a los cursos, se hizo con el planteamiento de detectar otros cursos, además de los que ya estaban detectados, con riesgo de no haber sido impartidos, sospecha que se ha visto reforzada tras la circularización efectuada.

Por otra parte, no se puede afirmar, tras las pruebas de fiscalización efectuadas, que los cursos en que hay alumnos que manifiestan haber asistido a ellos, cumplen con el número de asistentes razonable como para que se pueda considerar el curso como efectivamente realizado. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal ha detectado la existencia de excesos de imputación en las justificaciones presentadas por CEG ante las entidades concedentes, por las subvenciones recibidas, tanto de formación continua y ocupacional como de cualquier otro tipo. Estos excesos se sitúan en torno a 20.461.750 pesetas, de los que un importe de 5.047.595 pesetas corresponde, exclusivamente, a los excesos de imputación que se producen entre las facturas imputadas a subvenciones de formación continua gestionadas por FORCEM y otras subvenciones. Dado que este Tribunal considera que las incidencias detectadas en la justificación podrían dar lugar al reintegro total de la ayuda concedida correspondiente a los planes F19974116 y F19985298, el exceso de imputación inicialmente señalado se reduce, por lo que se refiere a las ayudas gestionadas por FORCEM, a las acciones complementarias, según el siguiente detalle:

EXPEDIENTE	EXCESO IMPUTADO
C19971234	448.243
C19971246	1.579.074
TOTAL EXCESOS DE IMPUTACION	**2.027.317**

Asimismo, existe un exceso de imputación en los costes de personal interno de CEG de acuerdo con el siguiente detalle:

EXPEDIENTE	EXCESO IMPUTADO
C19971230	268.280
C19971234	614.633
C19971246	99.232
TOTAL EXCESOS DE IMPUTACION	**982.145**

Las deficiencias observadas, puestas de manifiesto en los párrafos anteriores, respecto de la justificación presentada por CEG podría dar lugar a un reintegro por alcance por importe de 156.828.157 pesetas (150.253.683 + 3.565.012 + 2.027.317 + 982.145), de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal a los efectos oportunos.

Asimismo, dada la existencia de un considerable porcentaje de alumnos que tras la circularización efectuada manifiestan no haber realizado los cursos sobre los que fueron encuestados, este Tribunal considera conveniente que el INEM realice un control exhaustivo sobre CEG, al objeto de verificar las relaciones de alumnos que

la entidad fiscalizada ha incluido en todas las justificaciones de subvenciones recibidas hasta el último ejercicio no prescrito.

Por último, este Tribunal considera que los diversos órganos y entidades de la Xunta de Galicia, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (a quién corresponden las competencias del antiguo Ministerio de Industria y Energía) y el Ministerio de Economía deben verificar la justificación de las subvenciones concedidas a la Confederación de Empresarios de Galicia, al objeto de comprobar si existen excesos de imputación de las facturas incluidas en las justificaciones de subvenciones por ellos concedidas a la citada Confederación y, en su caso, exigir los correspondientes reintegros.

4.14.- CONFEDERACIÓN CANARIA DE EMPRESARIOS

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Canaria de Empresarios es una organización empresarial, de carácter confederativo e intersectorial, de ámbito provincial, constituida para la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses empresariales, generales y comunes, que está dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de fines.

Se constituyó al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. Asimismo, le es de aplicación el Real Decreto 837/1977, de 22 de abril, sobre depósito de Estatutos de organizaciones constituidas al amparo de la Ley de 1 de abril, y disposiciones complementarias.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

A través de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME, la Confederación Canaria de Empresarios recibió subvenciones de FORCEM (en la convocatoria de 1996) y del INEM (en la convocatoria de 1997) por los siguientes importes:

AÑO	Nº EXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1996	A960531	CEOE	18.568.106
	A960532	CEOE	11.221.792
	A960533	CEPYME	14.952.782
TOTAL 1996			**44.742.680**
1997	F19972762	CEOE	13.096.463
	F19972765	CEPYME	5.999.025
TOTAL 1997			**19.095.488**

En este sentido, conviene destacar que la convocatoria del ejercicio 1996 se encuadra dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que era la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a través de su Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas, mientras que la convocatoria del ejercicio

1997 entra dentro del ámbito del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, en el que el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, era el responsable de la aprobación de las ayudas.

La Confederación Canaria de Empresarios además presentó durante el año 1997 un plan de formación intersectorial (F19972402) de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (II ANFC).

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la Confederación Canaria de Empresarios y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM respecto a este plan intersectorial autonómico son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	62.700.035
Subvención solicitada	62.700.035
Subvención concedida	43.260.434
Subvención justificada por el beneficiario	41.506.185
Subvención liquidada	41.506.182

La fecha de aprobación por el Director General del INEM fue el 21 de noviembre de 1997.

Los importes satisfechos a la Confederación Canaria de Empresarios por el INEM fueron los siguientes:

FECHA COBRO	IMPORTE SATISFECHO
5/12/1997	32.445.326
5/2/1998	6.144.634
12/1/1999	2.916.222
TOTAL	**41.506.182**

La Confederación Canaria de Empresarios presentó justificación de costes por este plan el 30 de abril de 1998, dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	19.180.500
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	1.864.718
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	4.213.790
Utilización de aulas	6.382.949
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**31.641.957**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	7.588.482
Seguros de accidentes	121.675
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	5.400.301
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	2.066.506
TOTAL COSTES GENERALES	**7.588.482**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	2.275.746
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**41.506.185**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**41.506.185**

El plan intersectorial provincial objeto de la presente fiscalización se comprometió y certificó para 22 acciones formativas, realizadas entre octubre de 1997 y marzo de 1998, con un total de participantes certificados de 620 frente a los 635 comprometidos y con un total de horas de formación certificadas de 1147.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por la Confederación Canaria de Empresarios correspondientes a la convocatoria de 1997, así como la ejecución que ha realizado dicha Confederación de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME en los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio de la entidad en la justificación rendida por esta Confederación empresarial, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones[59].

- No consta la existencia de partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según la Confederación Canaria de Empresarios, finalizaron las acciones formativas[60].

  Este dato, referente al número de alumnos que han finalizado los cursos, ha sido tenido en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

---

[59] CCE manifiesta en sus alegaciones que presentó al Tribunal los certificados emitidos que justificaban los costes imputados (Documento de alegaciones de CCE, página 2). A este respecto, debe indicarse que estos certificados constituyen una mera declaración del beneficiario sobre las horas que su personal propio dedica a los planes de formación, lo que resulta insuficiente para verificar su realidad y el adecuado reparto de los costes entre sus distintas actividades, por lo que el Tribunal no ha podido aplicar las pruebas y procedimientos de auditoría necesarios para obtener una evidencia que acredite lo afirmado por el beneficiario, de ahí la existencia de esta limitación.

[60] CCE manifiesta en sus alegaciones que la normativa reguladora de estas ayudas no establecía la obligatoriedad de la llevanza de estos partes (Documento de alegaciones de CCE, página 2). A este respecto, debe indicarse que el hecho de que en las convocatorias de los años 1996 y 1997 no establecieran esta obligación no excluye que el beneficiario de las ayudas realice un control interno adecuado sobre la asistencia de alumnos a los cursos.

En este sentido, debe reseñarse que los representantes del beneficiario, manifestaron a este Tribunal durante los trabajos de fiscalización realizados en su sede, que dicho control fue realizado en su momento pero los documentos acreditativos no se conservaron, por lo que el Tribunal no ha podido aplicar las pruebas y procedimientos de auditoría necesarios para obtener una evidencia no sólo sobre la asistencia o no de los alumnos a los cursos, sino también sobre si ésta lo ha sido en un número de ocasiones suficiente para considerar que, efectivamente, el alumno realizó el curso.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los aspectos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Ejecución por la Confederación Canaria de Empresarios de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME de los ejercicios 1996 y 1997

Por lo que respecta al ejercicio 1996, la Confederación Canaria de Empresarios justificó costes a CEOE y CEPYME mediante notas de cargo debidamente desglosadas en los conceptos de coste según la justificación de costes que se establece en la convocatoria de ayudas. No obstante, CEOE y CEPYME los han imputado íntegramente como costes de profesorado, con arreglo al siguiente detalle y de acuerdo con la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME
Cursos presenciales	24.379.437	14.952.782
Vídeo disco interactivo	3.854.083	0
Enseñanza asistida por ordenador	1.556.378	0
TOTAL	**29.789.898**	**14.952.782**

Este Tribunal ha verificado todas las facturas soporte de las notas de cargo de la Confederación Canaria de Empresarios, y de su análisis por este Tribunal se ha obtenido la siguiente reclasificación:

- Para la ejecución de los planes intersectoriales de CEOE (expedientes A960531 y A960532):

CONCEPTO	S/CEOE	S/TCu	LIMITES S/CONVOCATORIA	EXCESO
Profesorado	29.789.898	8.307.216	8.307.216	
Material inventariable		4.840.000	4.840.000	
Material no inventariable		5.279.830	5.279.830	
Aulas		4.074.728	4.074.728	
Seguros		137.659	137.659	
Otros costes		6.695.427	6.449.466	245.961
Costes generales		455.038	455.038	
TOTAL JUSTIFICADO	**29.789.898**	**29.789.898**	**29.543.937**	**245.961**

De la reclasificación efectuada por este Tribunal se desprende un límite de imputación en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan", por importe de 6.449.466 pesetas frente a las 6.695.427 pesetas que resultan de la validación propuesta, por lo que existiría un exceso de imputación por importe de 245.961 pesetas en este tipo de coste considerando la justificación de forma individual de acuerdo con los límites establecidos en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996. Estos excesos deben tenerse en cuenta en el conjunto de los planes y no para cada una de las notas de cargo imputadas por las entidades territoriales, no obstante lo cual indican una excesiva financiación de costes asociados al desarrollo del plan en los casos concretos en que se producen.

- Para la ejecución del plan intersectorial de CEPYME (A960533):

CONCEPTO	S/CEPYME	S/TCu	DIFERENCIA
Profesorado	14.952.782	6.480.000	8.472.782
Material inventariable			
Material no inventariable		2.569.318	- 2.569.318
Aulas		3.004.380	- 3.004.380
Seguros		34.848	- 34.848
Otros costes		2.655.056	- 2.655.056
Costes generales		209.180	- 209.180
TOTAL JUSTIFICADO	**14.952.782**	**14.952.782**	**0**

De la distribución de costes por su naturaleza efectuada por el Tribunal en la justificación del plan de CEPYME no se desprende ningún exceso en los límites establecidos en la convocatoria.

En el ejercicio 1997, la Confederación Canaria de Empresarios justificó igualmente costes a CEOE y CEPYME mediante notas de cargo de acuerdo con el siguiente detalle, en base a la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
CD - ROM	3.081.346	5.999.025	9.080.371
Vídeo disco interactivo	10.015.117	0	10.015.117
TOTAL	**13.096.463**	**5.999.025**	**19.095.488**

A diferencia de lo ocurrido en 1996, durante este ejercicio CEOE y CEPYME sí justificaron los costes incurridos en función de la clasificación y el desglose

remitidos por sus organizaciones territoriales, de acuerdo con el siguiente detalle:

CONCEPTO	CEOE	CEPYME	TOTAL
Material inventariable	6.335.000	3.170.000	9.505.000
Material no inventariable	2.970.675	1.229.750	4.200.425
Aulas	700.413	300.177	1.000.590
Seguros	124.144	52.000	176.344
Otros costes	2.397.499	1.018.024	3.415.523
Costes Generales	568.732	229.054	797.786
TOTAL JUSTIFICADO	**13.096.463**	**5.999.025**	**19.095.488**

Esta clasificación respeta los límites establecidos en la convocatoria de ayudas para 1997.

B) Plan intersectorial autonómico F19972402

- No existen partes de imputación de horas en la justificación rendida por esta Confederación Empresarial ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos". El importe imputado en este concepto asciende a 5.400.301 pesetas. No obstante, este Tribunal ha verificado que las imputaciones de personal interno que se realizaron en todas las subvenciones de las que la Confederación Canaria de Empresarios fue beneficiaria en el año 1997, no excedieron de las retribuciones efectivamente satisfechas.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

- Este Tribunal ha realizado una comparativa del coste/hora/alumno entre cursos similares del plan intersectorial autonómico F19972402 y cursos de formación profesional ocupacional. Se seleccionaron 2 cursos de denominación similar, siendo el resultado de dicha comparativa el siguiente:

DENOMINACIÓN CURSO	COSTE/ HORA/ ALUMNO (FORCEM	COSTE/ HORA/ ALUMNO (CONTRATO PROGRAMA)	DIFERENCIA
Marketing (FORCEM) Técnico en marketing (Contrato Programa)	966	642	324
Comercio exterior (FORCEM y Contrato Programa)	967	934	33

Como puede observarse existe una diferencia significativa entre los costes de la hora/alumno en la formación continua y la formación ocupacional. Esta diferencia no ha sido convenientemente explicada por el beneficiario. No obstante, no debe olvidarse que una de las diferencias esenciales en la financiación de ambos tipos de acciones formativas radica en que la formación ocupacional está sujeta a módulos, mientras la formación continua (que gestiona FORCEM) no.

- En la convocatoria de 1997, si bien la Confederación Canaria de Empresarios elaboraba partes de asistencia que tratados informáticamente daban lugar a la confección de los documentos DS-15 y emisión de los correspondientes diplomas, dado que en la convocatoria no se exigía su conservación, éstos una vez elaborados dichos documentos no se conservaron.

- La Confederación no ha aportado al Tribunal estudios de detección de necesidades formativas, por lo que puede afirmarse la existencia de un riesgo de que la aplicación de las subvenciones se realice sin atender a criterios de eficiencia.

  Tampoco han sido aportados a este Tribunal estudios del impacto de la formación en los alumnos y mejora de la competitividad de la empresa en la convocatoria de 1997. Esta falta de evaluación impide que se tengan en cuenta los aspectos citados en la planificación de futuras acciones, lo que afecta al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones[61].

[61] CCE manifiesta en sus alegaciones que el plan de formación de 1997 estuvo basado en un estudio de detección de necesidades realizado en 1996 (Documento de alegaciones de CCE, páginas 2 y 3). A este respecto, debe indicarse que el informe al que se refiere el texto es distinto del indicado por el beneficiario, ya que los informes de evaluación del impacto de la formación a que se refiere este Tribunal, hacen referencia al seguimiento de la incidencia concreta que ha tenido el desarrollo del plan

III.- CONCLUSIONES.

- Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación Canaria de Empresarios.

- Este Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de estas subvenciones.

---

en el logro de los objetivos que persigue, esto es, en la mejora de su cualificación, reciclaje, promoción profesional, etc., circunstancia que no se ha producido respecto de la formación impartida en el marco del plan de formación de 1997.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

4.15.- CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife (en adelante CESCT) se constituyó al amparo de la Ley 19/77, de 1º de abril, reguladora del derecho de asociación sindical.

Es una organización empresarial de carácter confederativo e interprofesional, de ámbito provincial, que tiene por objeto la coordinación, representación, gestión, fomento y defensa de los intereses generales y comunes empresariales, y que está dotada de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

La Confederación de Empresarios de Tenerife, recibió ayudas de FORCEM (año 1996) y del INEM a través de FORCEM (año 1997), a través de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME por los siguientes importes:

AÑO	Nº EXPEDIENTE	PROMOVIDO POR	IMPORTE
1996	A960531	CEOE	21.255.091
	A960532	CEOE	7.586.247
	A960533	CEPYME	13.016.299
TOTAL 1996			**41.857.637**
1997	F19972762	CEOE	19.305.344
	F19972765	CEPYME	7.031.216
TOTAL 1997			**26.336.560**

Hay que señalar que la convocatoria de ayudas del año 1996 se enmarcaba dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, siendo la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) a través de su Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas, mientras que la convocatoria del año 1997 se enmarcaba dentro

del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, siendo el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, el responsable de dicha aprobación.

La Confederación presentó además un plan de formación intersectorial provincial de los contemplados en la convocatoria de ayudas del año 1997, encuadrado en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Durante esta misma convocatoria de 1997, la Confederación solicitó ayudas para financiar Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la Formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CESCT a FORCEM y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM correspondiente al plan intersectorial provincial F19974720 son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	116.850.126
Subvención solicitada	78.711.526
Subvención concedida	65.474.111
Subvención justificada por el beneficiario	65.803.640
Subvención liquidada	62.875.194

La aprobación de la subvención se produjo mediante Resolución del Director General del INEM de fecha 28.11.1997.

CESCT recibió del INEM el 100% de la subvención aprobada en dos pagos: uno por el 75% del importe concedido, que ascendió a 49.105.583 pesetas el 19.12.1997; y el 25% restante, el 6.2.1998, por importe de 16.368.528 pesetas.

El 23 de julio de 1999, CESCT devolvió al INEM la cantidad de 2.598.917 pesetas, diferencia entre el importe de la subvención aprobada y el de la subvención finalmente liquidada. Esta diferencia se debió al ajuste efectuado por FORCEM que minoró la cantidad certificada correspondiente al número de participantes en el plan y a las horas de formación impartidas, lo que tuvo como consecuencia la rebaja de la ayuda concedida.

CESCT presentó la justificación de costes de la ayuda concedida el 29.4.1998 dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	41.199.438
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	3.382.500
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	8.952.000
Utilización de aulas	5.774.900
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**59.308.838**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	5.144.899
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	0
TOTAL COSTES GENERALES	**5.144.899**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	1.349.903
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**65.803.640**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**65.803.640**

El plan intersectorial provincial objeto de la presente fiscalización estuvo constituido por 30 acciones formativas certificadas frente a las 31 comprometidas, con 1079 participantes certificados frente a los 1230 comprometidos y 1071 horas de formación certificadas frente a las 1095 comprometidas.

Respecto a la acción complementaria C19971577, los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CESCT y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	13.750.000
Subvención solicitada	13.750.000
Subvención concedida	13.750.000
Subvención justificada por el beneficiario	13.750.000
Subvención liquidada	13.750.000

La fecha de aprobación de la subvención por el Director General del INEM fue de 4.12.1997. CESCT recibió del INEM el 100% de la subvención aprobada en dos pagos: uno por el 75% del importe concedido, que ascendió a 10.312.500 pesetas el 29.12.1997; y el 25% restante, el 9.1.1999 por importe de 3.437.500 pesetas.

CESCT presentó la justificación de costes correspondiente a la acción complementaria dentro del plazo contemplado en la convocatoria según el siguiente detalle:

CONCEPTO	C19971577
1) COSTES ELEGIBLES	
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	
Personal, medios internos	0
Personal, medios externos	8.700.000
Equipos, medios internos	0
Equipos, medios externos	1.450.000
Bienes consumibles, medios internos	0
Bienes consumibles, medios externos	900.000
Locales, medios internos	0
Locales, medios externos	1.350.000
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**12.400.000**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios internos	0
Otros costes directamente asociados al desarrollo de las acciones, medios externos	1.350.000
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**1.350.000**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES (A+B)	**13.750.000**
2) COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**13.750.000**

La totalidad de los costes justificados correspondientes a la acción complementaria fueron facturados por la empresa EUTAS MERCADOTECNIA.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife correspondientes a la convocatoria de 1997, así como la ejecución que ha realizado dicha Confederación de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME correspondientes a los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio de la entidad en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la adecuación y realidad de estas imputaciones.

- No existen partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según CESCT finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, a este respecto, debe tenerse en cuenta que el dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones[62].

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

---

[62] CESCT manifiesta en sus alegaciones que estos partes existieron pero no se conservaron al no ser un documento exigido por la normativa reguladora de las ayudas ni reclamarlo FORCEM (documento de alegaciones de CESCT. Alegación Primera, páginas 1 y 2). A este respecto, debe indicarse que la falta de conservación de los partes de asistencia, aunque no fuese obligatoria de acuerdo con la Convocatoria, constituye una exigencia de control interno cuya ausencia ha afectado a los procedimientos de auditoría aplicados por el Tribunal, y como tal limitación se ha reflejado en el texto.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

A) Ejecución por CESCT de los planes intersectoriales de CEOE y CEPYME, de los ejercicios 1996 y 1997

1. Convocatoria de 1996

Durante el ejercicio 1996, CESCT remitió a CEOE y CEPYME diferentes notas de cargo en función de los distintos expedientes de subvención de los que ambas Confederaciones empresariales nacionales fueron beneficiarias distinguiendo, según la naturaleza de los cursos, entre cursos presenciales y a distancia, según se observa en el siguiente cuadro:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
Cursos presenciales	9.440.955	13.016.299	22.457.254
Vídeo disco interactivo	11.533.847		11.533.847
Enseñanza asistida por ordenador	7.866.543		7.866.543
TOTAL	**28.841.345**	**13.016.299**	**41.857.644**

Como ya se hace referencia en el informe relativo a CEOE y CEPYME (epígrafes.4.6 y 4.7), estas entidades consideran las notas de cargo remitidas por sus organizaciones territoriales como "Costes de profesorado externo", y así lo justifican a FORCEM, a pesar de que estas notas de cargo presentan una distinción de costes de distinta naturaleza. CESCT justificó los costes incurridos en la ejecución de los cursos impartidos según el siguiente detalle para los planes en que participó durante 1996:

	A960531	A960532	A960533	TOTAL
Profesorado	7.619.200	1.725.584	7.085.680	16.430.464
Material didáctico	10.571.087	3.933.782	3.368.761	17.873.630
Programación, seguimiento y otros suplidos	3.064.811	1.926.881	2.561.858	7.553.550
TOTAL	**21.255.098**	**7.586.247**	**13.016.299**	**41.857.644**

Se han verificado todas las facturas soporte de las notas de cargo de CESCT y de su análisis por este Tribunal se derivan las siguientes reclasificaciones, que se comentan de forma específica para cada uno de los planes a los que se imputaron:

Plan CEPYME (A960533):

CONCEPTO	S/CEPYME	S/CESCT	S/TCu	DIFERENCIAS
Profesorado	13.016.299	7.085.680	7.085.670	
Material inventariable			336.675	336.675
Material no inventariable		3.368.761	1.778.086	- 1.590.675
Aulas			1.254.000	1.254.000
Seguros				
Otros costes de desarrollo		2.561.858	2.334.824	- 227.034
Otros costes indirectos			227.034	227.034
TOTAL JUSTIFICADO	**13.016.299**	**13.016.299**	**13.016.299**	0

Del desglose de las notas de cargo remitidas por CESCT a CEPYME resultan imputaciones que corresponden a conceptos de coste por los que la entidad no efectuó imputación alguna, concretamente los conceptos de "Aulas", "Material inventariable" y "Otros costes indirectos", se incrementan a costa de los conceptos de "Material no inventariable" y "Otros costes de desarrollo".

No obstante, en este caso, tras la reclasificación efectuada por el Tribunal, no resultan excedidos los límites establecidos en la convocatoria de ayudas para ninguno de los conceptos de coste justificados.

Plan CEOE (A960531)

Tal como se indicó en el informe de fiscalización de CEOE, este Tribunal solicitó de CESCT un nuevo desglose de las notas de cargo de acuerdo con los conceptos de coste definidos en la convocatoria. En atención a este requerimiento, la entidad territorial de CEOE presentó un nuevo detalle de costes. El siguiente cuadro muestra las diferencias resultantes entre la justificación inicial y la que presenta los costes por naturaleza:

CONCEPTO	S/CEOE	1ª nota de cargo CESCT	2ª nota de cargo CESCT	DIFERENCIA
Profesorado	21.255.098	7.619.200	7.619.200	
Material inventariable			2.560.600	2.560.600
Material no inventariable		10.571.087	6.767.210	- 3.803.877
Aulas			1.338.339	1.338.339
Seguros				
Otros costes de desarrollo		3.064.811	2.634.146	- 430.665
Otros costes indirectos			335.603	335.603
TOTAL JUSTIFICADO	**21.255.098**	**21.255.098**	**21.255.098**	**0**

La nueva clasificación presentada por CESCT, que este Tribunal considera correcta, pone de manifiesto un traspaso de importes de unos conceptos de coste a otros. Así, los conceptos "Material no inventariable" y "Otros costes de desarrollo" sufren una minoración compensada por un incremento de los conceptos de "Material inventariable", "Aulas" y "Otros costes indirectos", conceptos en los que el beneficiario no había imputado importe alguno en la primera justificación.

Sin embargo no hay que olvidar que fue la primera justificación presentada la que sirvió de base a FORCEM para cuantificar la ayuda liquidada. Esto pone de manifiesto que la Fundación no debería haber admitido este tipo de justificantes globales (notas de cargo) sin ir acompañados de una relación certificada de las facturas y demás imputaciones de gastos que las soportan, puesto que las convocatorias de ayudas establecen límites para la financiación de ciertos costes, por lo que la distinta naturaleza de los costes es relevante a la hora de validar la justificación de la subvención incidiendo en la determinación de su importe.

Plan CEOE (A960532)

Como ya se ha explicado en el apartado anterior al comentar el plan A960531, este Tribunal solicitó de CEOE un nuevo desglose de las notas de cargo que soportaban la justificación de su plan A960532 de acuerdo con los conceptos de coste definidos en la convocatoria. En atención a este requerimiento CESCT facilitó a CEOE una segunda nota de cargo con un nuevo detalle de costes. El siguiente cuadro muestra las diferencias resultantes entre ambas notas de cargo, las segunda de las cuales es considerada correcta por este Tribunal:

CONCEPTO	S/CEOE	1ª nota de cargo CESCT	2ª nota de cargo CESCT	DIFERENCIA
Profesorado	7.586.247	1.725.584	1.725.584	
Material inventariable			1.439.682	1.439.682
Material no inventariable		3.933.782	1.805.012	- 2.128.770
Aulas			803.400	803.400
Seguros				
Otros costes de desarrollo		1.926.881	1.633.526	- 293.355
Otros costes indirectos			179.043	179.043
TOTAL JUSTIFICADO	**7.586.247**	**7.586.247**	**7.586.247**	**0**

Al igual que ocurre con el plan anterior, la nueva clasificación presentada por CESCT pone de manifiesto que se produce un traspaso de importes de unos conceptos de coste a otros. Así, los conceptos "Material no inventariable" y "Otros costes de desarrollo" sufren una minoración compensada por un incremento de los conceptos de "Material inventariable", "Aulas" y "Otros costes indirectos", conceptos en los que el beneficiario no había imputado importe alguno en la primera justificación.

2. Convocatoria de 1997

En este ejercicio CESCT ejecutó parte de los planes intersectoriales nacionales de CEOE y CEPYME. Como consecuencia de ello, remitió diversas notas de cargo a estas Confederaciones empresariales, de acuerdo con el siguiente detalle, distinguiendo la naturaleza de los cursos:

CURSOS/MODALIDAD	PLAN CEOE	PLAN CEPYME	TOTAL
CD - ROM	3.390.415	3.275.716	6.666.131
Vídeo disco interactivo	15.914.929	3.755.500	19.670.429
TOTAL	**19.305.344**	**7.031.216**	**26.336.560**

Durante este ejercicio, CEOE y CEPYME justificaron los costes incurridos en función de la clasificación y desglose que remitían sus territoriales, de acuerdo con el siguiente detalle:

CONCEPTO DE COSTE	CEOE	CEPYME	TOTAL
Material inventariable	8.140.120	3.445.500	11.585.620
Material no inventariable	5.309.364	1.390.750	6.700.114
Aulas	2.121.752	445.203	2.566.955
Seguros			
Otros Costes	3.733.380	1.749.763	5.483.143
Costes Generales	728		728
TOTAL JUSTIFICADO	**19.305.344**	**7.031.216**	**26.336.560**

Se han verificado todas las facturas soporte de las notas de cargo, sin que este Tribunal haya detectado ninguna incidencia en la ejecución de CESCT correspondiente a este plan.

Plan Intersectorial Autonómico F19974720

- CESCT no dispone de partes de imputación de horas de personal propio que soporten las imputaciones realizadas en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios propios". No obstante, sí se ha podido verificar que las imputaciones de sueldos y salarios de personal propio de CESCT, que ascienden a 3.518.764 pesetas, no exceden de las retribuciones efectivamente satisfechas por la entidad.

- Hay que señalar, asimismo, que en este plan intersectorial autonómico F19974720, la Confederación justificó costes por importe de 65.803.640 pesetas, de los cuales 53.632.423 pesetas correspondían a la factura número 0489/11, emitida por la empresa PRAXIS CONSULTORES DE FORMACIÓN, MARKETING Y GESTION, S.L. e imputada a la ejecución del plan por varios conceptos de coste: “Profesorado”, “Material inventariable“ y “Material no inventariable”.

  No obstante, de acuerdo con la documentación aportada por CESCT, este Tribunal ha detectado que parte de esta factura, por un importe de 13.227.423 pesetas no había sido pagada (a fecha 12.5.2000) a PRAXIS por CESCT. Ante esta situación, CESCT manifestó, a través de sus responsables, que si bien este importe no había sido pagado a PRAXIS (por disconformidad con el servicio prestado por esta empresa), lo cierto era que CESCT había efectuado pagos por una cantidad equivalente a los proveedores de PRAXIS (con los que esta entidad subcontrató la realización de los cursos y a los que, a su vez, no había pagado).

Asimismo, CESCT aportó una documentación que acreditaba pagos a proveedores de PRAXIS por un importe que cubría, parcialmente, el importe que CESCT no había pagado a PRAXIS. No obstante, este Tribunal considera que CESCT no tenía ninguna obligación de pagar a estos terceros (es contra PRAXIS contra quien deberían dirigirse) y que, además, de la documentación aportada por CESCT, acreditativa de pagos a estos proveedores, no es posible determinar si las facturas pagadas por CESCT a estos proveedores no formaban ya parte de los pagos que CESCT sí había efectuado a PRAXIS, por lo que de admitirse esta justificación podría ocurrir que se estuvieran admitiendo doblemente como coste el pago de un único servicio.

Consecuentemente, procede una minoración de la justificación de costes admitida por FORCEM en el referido importe[63].

Como consecuencia de las deficiencias señaladas la liquidación correcta, a juicio de este Tribunal, del plan intersectorial autonómico F19974720, es la señalada a continuación:

	LIQUIDACIÓN FORCEM	**LIQUIDACIÓN TCu**	**DIFERENCIA**
AYUDA CONCEDIDA	65.474.111	65.474.111	
Financiación comprometida	65.474.111	65.474.111	
Costes justificados por CESCT	65.803.640	65.803.640	
Costes validados	65.803.640	52.576.217	13.227.423
Cantidad certificada	62.875.194	62.875.194	
LIQUIDACIÓN FINAL	**62.875.194**	**52.576.217**	**10.298.977**

Esta nueva liquidación efectuada por el Tribunal, podría dar lugar a un reintegro de 10.298.977 pesetas, por parte de CESCT, resultado de la diferencia entre la cantidad liquidada por FORCEM (cantidad certificada), y el importe de los costes validados de acuerdo con el criterio de este Tribunal.

[63] CESCT reitera en sus alegaciones que su actuación se debió a la mala gestión desarrollada por Praxis (Documento de alegaciones de CESCT, páginas 3 y 4). A este respecto, debe indicarse que, dado que es al beneficiario de las ayudas a quien corresponde el deber de justificación de la aplicación de los fondos obtenidos, y no habiéndose aportado nuevos datos que desvirtúen las conclusiones ya expuestas, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- Este Tribunal ha realizado una comparación del coste/ hora/ alumno entre cursos de denominación similar del plan intersectorial autonómico F19974720 y cursos de formación profesional ocupacional subvencionados por el Gobierno de Canarias. Se seleccionaron 3 cursos de denominación similar obteniendo el siguiente resultado:

DENOMINACIÓN CURSO FORCEM	COSTE/ HORA/ ALUMNO (FORCEM)	DENOMINACIÓN CURSO FIP	COSTE/ HORA/ALUMNO (FORMACIÓN OCUPACIONAL)	DIFERENCIA
Dirección de RR.HH	1.481	Gestión de RR.HH	703	778
Técnico en Marketing	1.732	Técnico en Marketing	642	1.090
Inglés comercial	1.229	Inglés empresarial y comercial	414	815

  Como puede apreciarse, existe una diferencia significativa entre el coste/ hora/ alumno correspondiente a los cursos FORCEM y a los del plan FIP. Parece razonable pensar que tras esta diferencia radique el hecho de que los curso FIP se financian a través de un módulo económico, mientras que los de FORCEM no tienen estas restricciones.

- CESCT no ha acreditado ante este Tribunal la existencia de una planificación de los cursos en función de previos estudios de necesidades de formación. Esta circunstancia, unida a que no consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha incidido sobre la situación profesional de los trabajadores, (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), no ha podido ser tenido en cuenta por la Confederación de Empresarios de Tenerife en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

- No existen en los planes objeto de la presente fiscalización partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos. CESCT manifestó que éstos sí se elaboraron y tratados informáticamente sirvieron para la elaboración del documento DS-15 (certificado de alumnos participantes normalizado por FORCEM) pero no se conservaron. Sí se han aportado, en cambio, diplomas

acreditativos de la participación de los alumnos en las acciones formativas que se han realizado.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife.

Este Tribunal ha detectado gastos imputados y no justificados en la ejecución del plan intersectorial autonómico F19974720. Las deficiencias indicadas, respecto de la justificación presentada por CESCT podrían dar lugar a un reintegro por alcance de 10.298.977 pesetas en las subvenciones financiadas por el INEM, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.16.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (UGT)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES[64].

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Unión General de Trabajadores es una asociación sindical estructurada en función de dos parámetros, uno de carácter sectorial o por ramas de actividad productiva: las Federaciones Estatales, y otro de carácter territorial: las Uniones de Comunidades Autónomas (UCAS). En esta estructura organizativa, todas las Federaciones Estatales tienen personalidad jurídica propia y distinta de la "UGT-Confederal", y todas las Uniones de Comunidades Autónomas (primer nivel de división territorial de UGT-Confederal), salvo Ceuta y Melilla, han optado, de conformidad con la facultad que les conceden los estatutos de UGT, por la adquisición de una personalidad jurídica propia y distinta de la propia UGT-Confederal.

La ejecución de los planes intersectoriales analizados ha sido desarrollada por los tres tipos de organizaciones antes citados: la propia UGT-Confederal, las distintas Federaciones Estatales, y las Uniones de Comunidades Autónomas de la UGT-Confederal, instrumentándose esta ejecución, en lo que se refiere a los dos últimos gestores de este plan, mediante la suscripción de los oportunos convenios de colaboración con UGT-Confederal.

Esta situación de pluralidad de órganos gestores para el mismo plan formativo ha provocado la existencia de casos, en que una misma empresa o persona física, muchas veces vinculada a la propia UGT, imparta cursos para varias de las entidades de este sindicato. En este caso se encuentran la fundación Instituto de Formación y

---

[64] UGT manifiesta en sus alegaciones su discrepancia con la aplicación de un sistema de módulos para las acciones formativas (Documento de alegaciones de UGT, punto I página 1). A este respecto debe señalarse que las alegaciones efectuadas por UGT hacen referencia a una parte del texto del Anteproyecto de Informe cuya contestación corresponde únicamente al Patronato de FORCEM, pues en los epígrafes correspondientes a UGT, nada se indica a este respecto. No obstante lo anterior, debe afirmarse con rotundidad que ningún apartado del Anteproyecto de Informe contiene referencia alguna a la necesidad de modificar los fines del sistema de formación continua. Asimismo, debe aclararse que el Tribunal, al realizar sus recomendaciones, ha tenido en consideración la totalidad de los objetivos perseguidos por el subsistema de formación continua.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

Estudios Sociales (IFES), el Instituto Sindical de Estudios (ISE), y Fete Servicios y Consulting, S.L. (FESEYCO).

1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL PLAN POR EL QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

La Unión General de Trabajadores (UGT) presentó solicitudes de subvenciones para la financiación de los planes de formación intersectoriales abajo indicados, correspondientes a las convocatorias de subvenciones de 1996 y 1997.

Nº DE PLAN	FECHA SOLICITUD	IMPORTE
A961001	20-5-1996	3.221.700.400
F19970005	30-5-1997	1.973.312.500

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por UGT y a la subvención concedida y satisfecha por FORCEM son los siguientes:

CONCEPTO	CONV. 96	CONV. 97
Coste total del plan presupuestado	3.221.700.400	1.973.312.500
Subvención solicitada	3.221.700.400	1.973.312.500
Subvención concedida	2.850.000.000	1.500.000.000
Subvención justificada por el beneficiario	2.820.476.183	1.572.572.833 (*)
Subvención liquidada	2.686.204.347	1.422.813.667

(*) NOTA: Con fecha 30.4.1998, UGT presentó una primera justificación de costes de 1.584.933.560 pesetas, que fue sustituida debido a un error por una segunda justificación de costes, presentada el 9.7.1998, que ascendía a 1.572.572.833 pesetas.

El detalle de las justificaciones de costes finalmente presentadas son las siguientes:

CONCEPTO	A961001	F19970005
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS		
Profesorado, medios internos	62.214.673	19.571.374
Profesorado, medios externos	1.765.357.867	830.397.292
Material inventariable, medios internos	1.650.033	2.013.481
Material inventariable, medios externos	47.737.143	30.073.961
Material no inventariable, medios internos	59.876.638	19.009.504
Material no inventariable, medios externos	228.380.792	164.574.335
Utilización de aulas, medios internos	0	0
Utilización de aulas, medios externos	46.413.839	41.021.053
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**2.211.630.985**	**1.106.661.000**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS		
Seguros accidentes	40.829.732	56.179.958
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	286.183.709	99.733.522
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	164.166.833	211.996.626
TOTAL COSTES GENERALES	**491.180.274**	**367.910.106**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	117.664.924	98.001.727
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**2.820.476.183**	**1.572.572.833**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**2.820.476.183**	**1.572.572.833**

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM (a través de FORCEM) por UGT correspondientes a las convocatorias de 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad beneficiaria, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

En la realización de este trabajo de fiscalización, se han producido las siguientes limitaciones al alcance:

- No ha sido posible verificar el coste del personal interno imputado a los planes de formación, al carecer UGT de documentación interna de control respecto al número de horas, porcentaje de la jornada, etc. de las personas de las que se ha efectuado imputación de costes a FORCEM[65].

  Asimismo, UGT-Confederal carece de un organigrama de su plantilla en el que se detallen las personas adscritas a cada departamento, sección, etc., por lo que este Tribunal tampoco ha podido verificar, por esta vía, la razonabilidad de la imputación de costes realizada por UGT-Confederal de estas personas, existiendo la posibilidad de que se estén imputando costes de personas adscritas a departamentos o unidades cuyas funciones no tienen relación alguna con la formación sin que, además, exista documentación alguna que permita justificar plenamente esta imputación.

- En la convocatoria de ayudas de 1997, debido a un fallo del programa informático empleado por UGT-Confederal para la justificación de costes, la distribución de costes por acciones formativas presentada por esta organización a FORCEM es incorrecta (vgr.: aparecen efectuadas imputaciones de costes en acciones formativas no realizadas por ese proveedor e imputaciones de costes de

[65] UGT justifica en sus alegaciones la inexistencia de determinados documentos de control interno en el hecho de no ser práctica interna de su organización (Documento de alegaciones de UGT, punto II página 5). Este Tribunal debe indicar que las alegaciones efectuadas vienen a confirmar el déficit de control interno detectado en la fiscalización realizada por su equipo de fiscalización. Por otra parte, debe significarse que el hecho de que UGT no impute a este plan un coste de personal interno superior a su coste salarial no permite, sin más, tener la certeza de que las personas de las que se ha efectuado dicha imputación de costes se hayan dedicado efectivamente a la gestión de este plan de formación.
Finalmente, debe señalarse que el beneficiario confunde las exigencias establecidas por la normativa vigente, que en ningún momento el Tribunal indica que se incumplan, con las derivadas de un control interno adecuado. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

profesorado interno en acciones formativas desarrolladas totalmente con medios ajenos). Esta situación, conjuntamente con la carencia de partes de imputación de horas, impide verificar la realidad y exactitud del coste imputado como costes internos en todo el plan de formación. Esta limitación afecta a un importe total de 19.206.770 pesetas imputado como profesorado interno, y de 18.973.780 pesetas imputadas como costes de preparación de medios didácticos.

- No existen partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que los finalizaron; sin embargo, este dato ha sido tenido en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones. Asimismo, UGT-Confederal carece de un registro de los diplomas entregados a los alumnos, y en los certificados de participación entregados (todos ellos emitidos por la propia UGT-Confederal) no figura la firma del alumno, así como cualquier otro justificante firmado por éste en el que quede constancia de la entrega de los títulos a los participantes de los cursos[66].

- El sistema empleado por UGT-Confederal para el registro contable de los gastos e ingresos derivados de la gestión de este plan de formación, no permite realizar el seguimiento de los costes internos imputados a dicho plan, lo que unido a la ausencia de un sistema de control interno fiable de los gastos incurridos en la

[66] UGT manifiesta en sus alegaciones que no existe esta limitación por cuanto se han limitado a cumplir con los requisitos de documentación justificativa establecidos por la normativa en vigor (Documento de alegaciones de UGT, punto II página 6). Este Tribunal debe señalar que la inexistencia de estos partes impide verificar que los alumnos justificados a FORCEM hayan asistido a un número mínimo de horas o sesiones que acrediten la validez de la justificación presentada por UGT a FORCEM.

Por otra parte, debe señalarse que la obligación de entrega de un certificado de participación no se exige por primera vez, como erróneamente indica el beneficiario, a partir de la convocatoria de ayudas de 1998, sino que ya se exigía en convocatoria de ayudas del ejercicio 1997 (art. 14.2).

Por último, el Tribunal debe indicar que sólo se entregaron diplomas de asistencia en una parte de los cursos solicitados, y no estaban firmados por los asistentes, ni UGT podía acreditar su remisión o recepción por los alumnos, lo que supone un incumplimiento de la normativa en vigor durante la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997. Esta cuestión se incluyó en un acta firmada el 30.12.1999, por el equipo de fiscalización y representantes de UGT, por lo que no se entiende la realización de esta alegación. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

gestión de este plan, supone la imposibilidad de verificar la realidad y exactitud de la totalidad de los costes internos imputados a este plan[67].

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

A) Plan A19961001

Del análisis de la justificación presentada por UGT de este plan intersectorial, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- El plan de formación de UGT-Confederal previó la realización de 70 acciones formativas para un total de 55.460 partícipes con un coste total de 3.221.700.400 pesetas, lo que suponía un coste por alumno de 58.091 pesetas. Los costes totales y los alumnos validados por FORCEM fueron de 2.686.204.347 pesetas y 32.452 alumnos, lo que supone un coste de formación por alumno de 82.775 pesetas, superior en un 42,49% al previsto en la solicitud.

  Esta situación, en opinión de este Tribunal, supone una excesiva falta de correspondencia entre los costes analizados por FORCEM y los costes finalmente imputados por UGT-Confederal[68].

---

[67] UGT manifiesta su desacuerdo con esta limitación (Documento de alegaciones de UGT, punto II página 7). A este respecto, debe señalarse que en el acta firmada el 30.12.1999 por los representantes del equipo de fiscalización y de la UGT, se ponía de manifiesto la inexistencia de documentación indispensable para efectuar el seguimiento de los referidos costes internos, por lo que no se entiende la alegación ahora realizada por UGT. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[68] UGT manifiesta su oposición al coste medio por alumno calculado por este Tribunal, y su opinión de que este parámetro no presenta utilidad alguna (Documento de alegaciones de UGT, punto III.Primero páginas 8 a 10). A este respecto, debe indicarse que para el cálculo del coste medio de los alumnos finalizados, este órgano fiscalizador ha tomado el dato de partícipes finalizados admitidos como válidos por FORCEM, dato que se ha obtenido de la relación de partícipes por expediente remitida en soporte informático por esta fundación; por tanto, en el análisis realizado no se ha producido el error indicado por el beneficiario.

Además, contrariamente a lo manifestado por UGT, la falta de control del coste medio de los alumnos pone de manifiesto que el sistema de gestión de expedientes de FORCEM no efectúa un adecuado seguimiento de que exista una correspondencia entre el plan de formación aprobado y financiado y el

- El plan presentado por UGT tiene un carácter marcadamente sindical, teniendo por finalidad la cobertura de las necesidades de formación de las personas vinculadas a UGT como organización sindical: miembros de comités de empresa, delegados de personal, afiliados, etc. Así, en la solicitud de ayudas presentada a FORCEM, al determinar los objetivos que persigue cada acción formativa, se identifican 11 acciones formativas con esta finalidad (precisamente las que aportan más alumnos a este plan de formación).

  Esta situación puede suponer una situación de privilegio para las organizaciones sindicales presentes en el Patronato de FORCEM, que de esta forma pueden acceder a unos fondos públicos para la formación de sus afiliados y cuadros sindicales a los que otras organizaciones sindicales no tienen acceso (vgr.: CNT, USO, etc.)[69].

---

que finalmente se realiza, con el consiguiente riesgo de que se estén financiando solicitudes de planes de formación que no responden a la realidad, y que han sido elaboradas en un determinado sentido para obtener su aprobación por FORCEM.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[69] UGT justifica en sus alegaciones el carácter sindical de su plan formativo (Documento de alegaciones de UGT, punto III. Segundo, páginas 10 a 17). Respecto a esta alegación, debe indicarse que la propia alegación de UGT viene a poner de manifiesto la validez de la afirmación realizada por este Tribunal en su Anteproyecto de Informe, respecto a que "de facto" este tipo de formación queda restringida a personas vinculadas a esta organización sindical.

Como argumento añadido, el Tribunal debe destacar que en los programas de actividades de la Escuela Julián Besteiro para los ejercicios 95/96 y 98/99 (en los que figura el anagrama de FORCEM) se identifica como destinatarios de estos cursos a los afiliados y demás cuadros de UGT, con la sola excepción de los cursos de acceso a la universidad para mayores de 25 años, idiomas e informática, en los que no figura el apartado de destinatarios, con lo que la formación dirigida a afiliados alcanza el 77% del total de alumnos formados.

Por otra parte, debe señalarse que, tanto en el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional, como en el II ANFC, resulta evidente que las funciones que debe cumplir la formación continua hacen referencia a la adaptación y promoción profesional de los trabajadores y a la mejora de sus competencias y cualificación desde una perspectiva profesional, y no sólo de aquellos que actúan como interlocutores o representantes de los intereses sociales de los trabajadores en las negociaciones laborales. Dado que, como se indica en el párrafo anterior, el plan intersectorial de UGT-Confederal se utiliza para formar en un 77% a afiliados a UGT, éste se aleja de la función que la normativa prevé para este tipo de planes.

Por lo que respecta a la jurisprudencia que cita UGT, debe señalarse que ésta no afecta a las consideraciones ahora efectuadas por el Tribunal (la utilización de unos fondos públicos para unos fines que no se ajustan claramente a los establecidos en la normativa reguladora de estas ayudas), ya que lo único que se debatió en las demandas que sirvieron de base para esas Sentencias fue si era

- Para la realización de este plan de formación, UGT-Confederal estableció un sistema basado en la realización directa de una parte de los cursos que integran este plan (cursos que fueron realizados con sus propios medios o mediante la contratación de su impartición con terceros), contratándose la realización de la otra parte con sus Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales, que facturaron los cursos realizados mediante las correspondientes notas de cargo.

  De la información facilitada a este Tribunal por UGT-Confederal, esta última adeuda, a junio de 2001, un importe de 145.553.094 pesetas a sus Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales por los cursos realizados por dichas Uniones y Federaciones correspondientes a este plan de formación de 1996. Asimismo, UGT-Confederal también adeuda una cifra de 130.661.509 pesetas a sus Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales por la parte del plan de formación intersectorial nacional del ejercicio 1997 desarrollada por estas Uniones y Federaciones.

- En relación con lo anterior, este Tribunal debe destacar que, además de la deuda que UGT-Confederal mantiene con sus Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales, aquélla efectuó una reducción de 163.278.319 pesetas sobre el importe total a que ascendían las notas de cargo giradas por dichas Uniones y Federaciones como consecuencia de la reducción efectuada por FORCEM de los gastos justificados por UGT-Confederal como imputables a este plan de formación.

  Ahora bien, la reducción que FORCEM practicó a la justificación de gastos presentada por UGT-Confederal fue únicamente de 134.271.836 pesetas, por lo

---

conforme a derecho la restricción del acceso a estas ayudas (planes intersectoriales) a las organizaciones sindicales más representativas.

A este respecto, este Tribunal debe recordar que el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales concedió en 1997 una subvención de 576.180.644 pesetas con destino específico para la realización de actividades de formación sindical. Asimismo, debe señalarse que este mismo tipo de subvenciones han sido concedidas también por distintos Gobiernos Autonómicos a las Uniones Regionales de UGT (vgr.: la Generalidad Valenciana).

Esta situación viene a apoyar la tesis que mantiene este Tribunal en su Anteproyecto de Informe, de que debe distinguirse la formación continua de los trabajadores, que se financia a través de FORCEM, de la formación de los cuadros sindicales, cuya cobertura financiera corresponde a otros fondos públicos.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

que UGT-Confederal ha obligado a asumir a sus Uniones Regionales y Federaciones un coste de, al menos, 29.006.523 pesetas.

- La impartición de los cursos desarrollados directamente por UGT-Confederal no se ajusta a un criterio homogéneo. Así, existen cursos de una misma acción formativa que han sido impartidos por un solo profesor, mientras que otros cursos lo han sido por dos, tres y por hasta seis profesores. Esta situación supone incurrir en el riesgo de que a través de este sistema se estén imputando a FORCEM actividades relacionadas con la formación que, según la normativa reguladora de esta convocatoria de ayudas, no son objeto de financiación (vgr.: conferencias, jornadas, etc.)[70].

ACCIÓN FORMATIVA	GRUPO	NÚMERO PROFESORES	NÚMERO HORAS FACTURADO	IMPORTE FACTURADO
9	33	4	22	220.000
9	36	4	19	190.000
9	39	6	20	265.500
9	41	4	21	260.000
9	44	5	16	160.000
9	45	6	11	115.000

- Este Tribunal ha observado la existencia de distintos precios de contratación para la impartición de diferentes cursos de una misma acción formativa e incluso de cursos de varias acciones formativas de contenido muy parecido, tal y como se pone de manifiesto en el siguiente cuadro:

[70] UGT justifica en sus alegaciones la existencia de un distinto número de profesores para impartir una misma acción formativa (Documento de alegaciones de UGT, punto III.Quinto página 19). A este respecto, debe señalarse que un "exceso de profesores" nunca puede suponer una mejor impartición de las clases (se llega al extremo de utilizar 4 o más profesores para la impartición de aproximadamente 20 horas). Pero, además, este exceso se produce sólo en algunos grupos dentro de la misma acción formativa, lo que no parece razonable. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

ACCIÓN FORMATIVA	GRUPO	PRECIO TOTAL	Nº HORAS	COSTE HORA
18	2	350.000	40	8.750
18	3	425.000	40	10.625
18	5	400.000	40	10.000
13	7	350.000	25	14.000
13	12	350.000	25	14.000
13	24	375.000	25	15.000
13	25	375.000	25	15.000

- Asimismo, este Tribunal debe reseñar que existen acciones formativas en este plan de formación con denominaciones genéricas en las que, posteriormente se han impartido cursos de distinta índole, lo que, además de dificultar la valoración que haya podido efectuar FORCEM de estas acciones formativas y su adecuación a los objetivos previstos en el plan de formación, dificulta, cuando menos, la homologación de este tipo de formación[71].

  Así, por ejemplo, en la acción formativa 9, denominada "Mercado de Trabajo e Interlocución Social", existen cursos sobre "Reforma del Mercado de Trabajo", "Previsión social complementaria", "Mutuas y Accidentes de Trabajo" y "Negociación Colectiva".

- Por otra parte, este Tribunal debe destacar la aplicación de distintos costes para la impartición de unos mismos cursos, costes que generalmente son más elevados cuando se trata de cursos impartidos por entidades vinculadas a la propia UGT, tal y como puede apreciarse en el siguiente cuadro:

---

[71] UGT manifiesta su disconformidad con la necesidad de una homologación de las acciones formativas (Documento de alegaciones de UGT, punto III.Quinto, página 21). A este respecto, debe señalarse que en el Anteproyecto de Informe esta homologación se predica específicamente para las acciones formativas de carácter horizontal, cuya impartición puede ser perfectamente homologada.

Sin perjuicio de ello, tal y como indica UGT en sus alegaciones, existe una falta de homologación de la formación profesional, no sólo respecto de los cursos impartidos dentro del subsistema de formación continua, sino también respecto de la formación impartida dentro de los otros dos subsistemas de la formación profesional existentes en nuestro país: el de la formación reglada y el de la formación ocupacional. Esta falta de homologación supone el incumplimiento de los dos primeros objetivos generales previstos en el propio Acuerdo de Bases del Programa Nacional de Formación Profesional, firmado, entre otros, por la propia UGT.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

ACCIÓN FORMATIVA Y GRUPO	FORMADOR	IMPORTE POR CURSO	DIFERENCIA
21	FEUP	3.520.000	440.000
21	UCA Aragón, UCA Asturias, etc.	3.960.000	
32	FESEYCO	831.600	831.600
32	IFES, UCA Madrid, UCA Valencia, UCA Aragón, etc.	1.663.200	
4	FEUP	850.000	50.000
4	IFES	900.000	
51	IFES, UCA Cataluña, UCA Aragón	1.188.000	66.000
51	Kildare European Service	1.122.000	

Esta situación pone de manifiesto el riesgo de que por esta vía, las entidades vinculadas a UGT estén obteniendo una sobrefinanciación.

- Los costes imputados por UGT-Confederal y por sus Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales en el apartado de gastos de personal de apoyo interno no guardan relación alguna con los costes imputados en concepto de formadores internos, existiendo diferencias entre ambos importes que aparentemente no resultan explicables.

  Así, como puede apreciarse en el siguiente cuadro, en el apartado de costes internos las UCAS imputan 123.305.131 pesetas como costes de personal de apoyo frente a sólo 9.511.337 pesetas de formadores internos, lo que no parece razonable. Tampoco resulta lógico que en costes externos las UCAS imputen en concepto de formadores 1.236.323.057 pesetas y los costes de apoyo sean tan solo de 239.880 pesetas.

  Esta situación plantea la existencia de un riesgo de que existan Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales de UGT que estén imputando a este plan de formación costes de estructura que no guardan relación con la gestión de este plan de formación.

	COSTES INTERNOS				COSTES EXTERNOS				TOTAL COSTES			
	FORMADORES	**APOYO**	**MAT DIDAC**	**TOTAL**	**FORMADORES**	**APOYO**	**MAT DIDAC**	**TOTAL**	**FORMADORES**	**APOYO**	**MAT DIDAC**	**TOTAL**
TOTAL UCAS	9.511.337	123.305.131	1.789.710	134.606.178	1.236.323.057	239.880	61.784.900	1.298.347.837	1.245.834.394	123.545.011	63.574.610	1.432.954.015
TOTAL FEDERACIONES	99.476.172	30.200.208	490.570	130.166.950	121.733.251	5.857.836	3.929.122	131.520.209	221.209.423	36.058.044	4.419.692	261.687.159
TOTAL UCAS Y FEDERACIONES	**108.987.509**	**153.505.339**	**2.280.280**	**264.773.128**	**1.358.056.308**	**6.097.716**	**65.714.022**	**1.429.868.046**	**1.467.043.817**	**159.603.055**	**67.994.302**	**1.694.641.174**

Como puede apreciarse, existe una total falta de correspondencia entre los costes de formadores y de apoyo en el caso de las UCAS y en el de la Federaciones. Este hecho carece de lógica a juicio de este Tribunal y constituye un indicio más de que UGT puede estar utilizando la financiación de FORCEM para financiar sus gastos de estructura.

- Como consecuencia de las notas de cargo internas enviadas a UGT por las distintas Federaciones Estatales y UCAS, esta asociación sindical ha imputado como costes externos, tanto el profesorado, el coste de preparación de material didáctico y el coste de personal de apoyo tanto interno como externo de equipos didácticos y el de consumo de material no inventariable, girado por cada una de estas entidades de UGT. Estos costes, tal y como UGT ha hecho con los gastos de la misma naturaleza en que ha incurrido UGT-Confederal, debieron ser clasificados en sus epígrafes correspondientes.

Teniendo en cuenta los ajustes propuestos por este Tribunal, resulta el siguiente cuadro de justificación de costes:

CONCEPTO	IMPORTE JUSTIFICADO POR UGT	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	IMPORTE VALIDADO POR TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	62.214.673	108.987.509	171.202.182
Profesorado, medios externos	1.765.357.867	-109.054.101	1.656.303.766
Material inventariable, medios internos	1.650.033	0	1.650.033
Material inventariable, medios externos	47.737.143	0	47.737.143
Material no inventariable, medios interno	59.876.638	0	59.876.638
Material no inventariable, medios externo	228.380.792	0	228.380.792
Aulas, medios internos	0	0	0
Aulas, medios externos	46.413.839	0	46.413.839
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**2.211.630.985**	**-66.592**	**2.211.564.393**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros accidentes	40.829.732	0	40.829.732
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	286.183.709	2.280.280	288.463.989
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	164.166.833	-2.280.280	161.886.553
TOTAL COSTES GENERALES	**491.180.274**		**491.180.274**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	117.664.924	0	117.664.924
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**2.820.476.183**	**-66.592**	**2.820.409.591**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**2.820.476.183**	**-66.592**	**2.820.409.591**

Dado que la subvención liquidada por FORCEM en función del número de alumnos que válidamente concluyeron este plan de formación fue de 2.686.204.347 pesetas, no procedería solicitar reintegro alguno por la realización de este plan de formación.

B) Plan F19970005

Del análisis de la justificación presentada por UGT de este plan intersectorial, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- Existen importantes diferencias entre los datos consignados en la solicitud de ayudas presentada por UGT-Confederal, en función de la cual FORCEM asignó la financiación correspondiente a este plan, y los datos consignados en la justificación del plan de formación realizado presentada por UGT-Confederal a FORCEM, tal y como se recoge en el cuadro adjunto:

	PARTICIPANTES	CURSOS	HORAS DE FORMACIÓN	COSTE DEL PLAN DE FORMACIÓN	FINANCIACIÓN FORCEM	% FINANCIACIÓN FORCEM SOBRE COSTE DEL PLAN
Solicitud	45.549	2.919	2.437.300	1.973.312.500	1.500.000.000	76,01
Compromiso	43.419	2.900	2.016.300	1.798.372.500	1.500.000.000	83,41
Justificación de Costes	34.456 (*)	2.435		1.572.572.833	1.422.813.667	90,48

(*) NOTA: El número de participantes ha sido recalculado por este Tribunal en función del listado de cursos realizados facilitado por UGT, debido a que, según indicaciones de los responsables de UGT, los datos que figuraban en el modelo DS-20 aportado a FORCEM eran incorrectos.

Esta situación pone de manifiesto la existencia de un riesgo de que las solicitudes presentadas a FORCEM para su valoración sean artificiales, teniendo por finalidad la aprobación del plan de formación.

- El plan presentado por UGT tiene un carácter marcadamente sindical, teniendo por finalidad la cobertura de las necesidades de formación de las personas vinculadas a UGT como organización sindical: miembros de comités de empresa, delegados de personal, afiliados, etc. Así, el porcentaje que representan los asistentes a estos cursos sobre el total de alumnos formados ha sido el 77%.

  Como se ha indicado anteriormente, esta situación puede suponer una situación de privilegio para las organizaciones sindicales presentes en el Patronato de FORCEM, que de esta forma pueden acceder a unos fondos públicos para la formación de sus afiliados y cuadros sindicales a los que otras organizaciones sindicales no tienen acceso (vgr.: CNT, USO, etc.).

- Los costes imputados por las Uniones Regionales y Federaciones Sectoriales de UGT a este plan de formación están basados en las correspondientes notas de cargo emitidas por éstas. Solicitada por este Tribunal la identificación de los justificantes de gastos de estas notas de cargo, UGT-Confederal aportó como justificación de una parte de estos gastos unas segundas notas de cargo emitidas por sus Uniones y Federaciones por un importe total de 110.665.161 pesetas.

  Solicitada nuevamente por este Tribunal la aportación de los justificantes de gastos que soportaban estas segundas notas de cargo, UGT-Confederal aportó un nuevo detalle en el que aparecieron recogidas notas de cargo de gastos giradas entre las distintas Federaciones Sectoriales y Uniones Regionales de UGT. Esta situación de presentación de sucesivas notas de cargo internas para justificar los

gastos imputados a un plan de formación plantea la existencia de un riesgo de que, a través de este sistema, se puedan efectuar imputaciones ficticias de costes o de gastos de estructura que no guarden relación con el plan de formación[72].

- Los precios contratados por UGT-Confederal para la impartición de una misma acción formativa varían en función de la sociedad o entidad con la que se concierta el precio, siendo generalmente superior cuando se trata de entidades que integran la estructura de la propia organización sindical o sociedades vinculadas a ésta. Esta situación supone incurrir en el riesgo de que por esta vía dichas entidades obtengan unos fondos adicionales que, posteriormente, se emplean para la financiación de gastos de estructura de UGT.

ACCIÓN FORMATIVA Y GRUPO	FORMADOR	IMPORTE POR CURSO	DIFERENCIA IFES-PROVEEDOR
22	IFES	738.000	
22	FESEYCO	656.000	82.000
22	Learning, S.A.	615.000	123.000
23	IFES	774.000	86.000
23	FEUP y FESEYCO	688.000	
27	IFES	675.000	75.000
27	FEUP, FESEYCO, CEDICSA y Learning, S.A.	600.000	
28	IFES	612.000	68.000
28	FEUP	544.000	

- Dentro de la justificación de costes de profesorado interno y externo presentada a FORCEM por la propia UGT-Confederal, se han aportado dos facturas que,

[72] UGT justifica en sus alegaciones la necesidad de mantener las notas de cargo como método de justificación de las ayudas (Documento de alegaciones de UGT, punto III.Séptimo, páginas 22 y 23). A este respecto, este Tribunal debe indicar que la crítica efectuada tiene por único objetivo que aquellas entidades que han utilizado fondos públicos acrediten con rigor la realidad de los costes justificados como imputables a dichos fondos públicos; lo que, evidentemente, requiere la existencia de algo más que meras declaraciones del beneficiario (verdadera naturaleza de estos documentos) a este respecto. En el caso de UGT-Confederal, el Tribunal, al analizar los importes consignados en ella, ha detectado casos en los que no existe documentación soporte, no se acredita la razonabilidad de las imputaciones efectuadas, no hay proporcionalidad de los costes consignados, se aporta como justificación otra nota de cargo de otra organización de la propia UGT, que el importe de los justificantes no se corresponden con el importe de la nota de cargo, etc. Esta situación supone una falta de rigor en las justificaciones que no debe admitirse.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

por su propio texto, corresponden a conceptos que no son financiables, según lo dispuesto en el art. 4.3.d) de la convocatoria de subvenciones para 1997, por no constituir su componente fundamental el desarrollo de un proceso de formación (vgr: se rechaza la imputación de costes de impartición de jornadas, ferias, simposios, congresos, etc.).

Así, UGT computa como coste dos facturas correspondientes a la Presentación del 2º encuentro de Monitores y Monitoras Sindicales realizada por un experto en el funcionamiento de las organizaciones, por lo que debe minorarse el importe de la justificación en 63.000 pesetas, correspondiendo una minoración de 30.000 pesetas a los costes de profesorado interno (coste del transporte del experto contratado) y 33.000 pesetas a la presentación realizada por éste.

- UGT-Confederal ha justificado 233.204 pesetas correspondientes a los gastos de traslado a Madrid de profesorado externo en el apartado de costes de profesorado interno. Estos costes debieron ser imputados, al igual que las facturas imputadas por estos profesionales, en el apartado de costes externos de profesorado, por lo que deben ser reclasificadas al apartado correspondiente.

  Asimismo, UGT-Confederal ha imputado como gastos de profesorado interno y externo los costes facturados por la empresa G & A Formación, S.L. (radicada en Madrid) por la impartición de 7 horas de un curso de "Gestión y calidad de la formación" en la localidad de Córdoba, por un importe de 88.545 pesetas. Dado que, según la documentación presentada por UGT, ninguno de esos cursos se ha realizado en Córdoba, este Tribunal no considera admisible la imputación de esta factura.

  Dentro de este mismo apartado de costes, UGT-Confederal ha imputado 20.100 pesetas por los gastos de transporte de una persona perteneciente a UGT-Pais Valenciano de la que no existe imputación alguna en concepto de profesorado, por lo que no puede aceptarse esta imputación.

- UGT-Confederal ha aplicado como coste de profesorado externo la facturación emitida por 8 profesionales externos en concepto de "asesoramiento técnico en el desarrollo de los cursos de preparación/acceso a la Universidad para mayores de 25 años", por importe de 350.000 pesetas; y como coste de profesorado interno 59.755 pesetas correspondientes a los gastos de desplazamiento de dos de estos profesionales desde su lugar de residencia (Barcelona) a Madrid.

Este Tribunal entiende que no procede la imputación de este coste dado que la realización de estos cursos se contrató y facturó con la Federación Española de Universidades Populares y con la sociedad "Learning, S.A.", siendo estas entidades quienes, según los contratos firmados, han asumido y facturado estos cursos; por tanto, este Tribunal entiende que la imputación de costes realizada por UGT-Confederal debe minorarse en 409.755 pesetas.

- El 15.12.1998, la Federación Española de Universidades Populares (FEUP) presentó a UGT-Confederal 3 facturas de abono "por cursos no realizados" que ascienden a un total de 43.340.000 pesetas. Estas facturas de abono suponen un menor coste respecto al justificado a FORCEM, por lo que procede la minoración del coste justificado en este importe.

- En lo que se refiere a los costes de medios didácticos, UGT-Confederal ha imputado un conjunto de facturas que corresponden a otros apartados de la justificación por 10.369.805 pesetas (vgr: diplomas, fichas de inscripción, material de oficina: latiguillo RED, sellos de caucho,...). Asimismo, en este apartado UGT-Confederal también ha imputado un conjunto de facturas que, por razón de su concepto, quedan fuera de esta convocatoria de ayudas por un importe de 15.101.880 pesetas (vgr: libros adquiridos para sesión de sensibilización "un trabajo solidario y cooperación al desarrollo y la solidaridad", "encuentros de verano 97", "Relaciones sindicales para Guinea Ecuatorial", etc.)[73].

  En este apartado se han imputado como costes internos 35.724 pesetas por los gastos de asistencia de 2 trabajadores de UGT-Confederal a las II Jornadas Nacionales de AFYDE, que no se ajustan a los requisitos que exige esta convocatoria.

[73] UGT manifiesta en sus alegaciones su oposición a la falta de admisión de estas facturas (Documento de alegaciones de UGT, punto III.Noveno página 24). A este respecto, este Tribunal considera que los importes no admitidos corresponden a conceptos expresamente rechazados en la normativa reguladora de las ayudas. Así, el artículo 4.3.d) de las convocatorias de ayudas de 1996 y 1997, y el 5.3.d) de la convocatoria de ayudas de 1998, no consideran financiables acciones cuyo componente fundamental no sea el desarrollo de un proceso de formación, tales como jornadas, ferias, simposios, congresos, etc, como es el caso. Además, debe indicarse que parte de las facturas rechazadas, como es el caso de las relacionadas con Guinea Ecuatorial, corresponden a actuaciones que no tienen cabida en el marco del II Acuerdo Nacional de Formación Continua. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

- En lo que se refiere al alquiler de aulas, UGT-Confederal ha imputado un importe de 893.200 pesetas por el alquiler de aulas a MSL Software para la impartición de 3 grupos de la acción formativa 24: Acceso a la universidad para mayores de 25 años. La totalidad de los 25 cursos a impartir de esta acción formativa fue contratada con la Federación de Universidades Laborales (15 grupos) y con la Learning, S.A. (13 grupos), por lo que este Tribunal considera que la imputación de este coste no resulta procedente.

- En lo que se refiere al coste de seguros se observa la contratación de un seguro colectivo de accidentes entre UGT-Confederal y la compañía Allianz Ras, Seguros y Reaseguros, SA, por un importe de 56.000.000 pesetas para la cobertura de 35.000 alumnos, número de participantes aproximado al que finalmente fueron justificados a FORCEM. Por ello, este Tribunal considera improcedentes los seguros suscritos por las UCAS de Castilla-La Mancha y de La Rioja, y que, por tanto, debe minorarse la justificación de costes presentada en las 179.958 pesetas imputadas por estas organizaciones.

- En el apartado "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", se han justificado 509.135 pesetas como coste de desplazamiento a Madrid durante los meses de enero a marzo de 1998 de una persona ("liberado sindical" de UGT) que, según las notas de cargo de esta misma persona de meses anteriores, también imputadas en esta justificación, reside en la propia ciudad de Madrid.

  Asimismo, en este apartado se imputan únicamente costes de viaje de dos personas de Barcelona a Madrid por importe de 45.465 pesetas que, por no quedar acreditada su participación en este plan de formación, deben minorarse de la justificación presentada.

- En el apartado de "Otros costes de desarrollo de plan, medios externos", UGT-Confederal ha imputado una factura de 1.140.359 pesetas de una agencia de viajes (Viajes Cafranga, S.A.) por la "coordinación, difusión y organización" de las acciones formativas nº 7 "Especialización Didáctico Pedagógica", nº 11 "Recursos humanos en las organizaciones sociales" y nº 17 "La gestión de la formación".

  Este Tribunal considera que no es posible que una agencia de viajes realice las citadas actividades. Además, este hecho pone de manifiesto el riesgo de que se estén imputando a FORCEM costes que nada tienen que ver con la formación. Este mismo riesgo se produce en los siguientes casos:

- La facturación emitida por un bufete de abogados, de la que se ha imputado 4.176.000 pesetas, correspondiente a la prestación de servicios de asesoramiento jurídico para el desarrollo de la convocatoria de ayudas de FORCEM.

- Servicios de asesoramiento facturados por las empresas Gestión, Formación e Investigación Consultores y Asesores (GEFFICA), que ascienden a 10.909.800 pesetas, y COTECNIC Consultores SL, que ascienden a 5.800.000 pesetas.

- En el apartado de costes de transporte, manutención y alojamiento de alumnos, que asciende a 24.458.593 pesetas, este Tribunal ha observado la existencia de facturas por importe de 5.176.642 pesetas en las que no se indica la persona alojada. UGT no ha podido acreditar a este Tribunal que las personas que pernoctaron en estos alojamientos hayan sido alumnos de este plan de formación, por lo que no puede aceptarse esta imputación.

- Como consecuencia de las notas de cargo internas enviadas a UGT por las distintas Federaciones Estatales y UCAS, esta asociación sindical ha imputado como costes de profesorado el coste de alquiler de equipos didácticos y el de consumo de material no inventariable, girado por cada una de estas entidades de UGT, por lo que este Tribunal ha efectuado la correspondiente reclasificación de costes.

- Por último, este Tribunal debe recordar la existencia de una minoración por importe de 7.217.124 pesetas efectuada en el epígrafe 4.19 de este Informe, al analizar la gestión realizada por UGT-Andalucía de este plan de formación intersectorial.

  A esta minoración debe añadirse la eliminación de la duplicidad de costes de profesorado imputados por UGT-Andalucía y la Federación de Servicios Públicos de UGT, observada por este Tribunal al fiscalizar la justificación de costes de la parte del plan intersectorial desarrollada por la citada Unión Regional, que asciende a 60.000 pesetas.

En consecuencia, tras los ajustes propuestos por este Tribunal, resulta el siguiente cuadro de justificación de costes:

CONCEPTO	IMPORTE JUSTIFICADO POR UGT	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES ANDALUCÍA	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES CANARIAS	IMPORTE VALIDADO POR TCu
A.- COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS					
Profesorado, medios internos	19.571.374	122.224.869			141.796.243
Profesorado, medios externos	830.397.292	-166.176.169	-2.670.646		661.550.477
Material inventariable, medios internos	2.013.481	0			2.013.481
Material inventariable, medios externos	30.073.961	0	-3.645.064		26.428.897
Material no inventariable, medios internos	19.009.504	781.925			19.791.429
Material no inventariable, medios externos	164.574.335	-20.388.437	-166.405		144.019.493
Utilización de aulas, medios internos	0				0
Utilización de aulas, medios externos	41.021.053	-893.000	-1.332.000		38.796.053
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**1.106.661.000**	**-64.450.812**	**-7.814.115**		**1.034.396.073**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS					
Seguros de accidentes	56.179.958	-179.958			56.000.000
Otros costes desarrollo del plan, medios internos	99.733.522	124.899.372	-1.098.702	-406.296	223.127.896
Otros costes desarrollo del plan, medios externos	211.996.626	-130.929.789	-476.118		80.590.719
TOTAL COSTES GENERALES	**367.910.106**	**-6.210.375**	**-1.574.820**	**-406.296**	**359.718.615**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	98.001.727	10.369.805	2.510.146		**110.881.678**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.572.572.833**	**-60.291.382**	**-6.878.789**	**-406.296**	**1.504.996.366**
COSTES NO ELEGIBLES	0				0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.572.572.833**	**-60.291.382**	**-6.878.789**	**-406.296**	**1.504.996.366**

Dado que el importe liquidado por FORCEM (1.422.813.667 pesetas) fue inferior a los costes validados por este Tribunal, no procedería solicitar reintegro alguno por la realización de este plan de formación.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

De la fiscalización realizada por este Tribunal se deducen las siguientes consideraciones:

- Con la financiación obtenida de FORCEM, UGT ha realizado parte de su Programa de Formación Sindical de delegados de personal, miembros de comités de empresa, y restantes cuadros sindicales. Estos cursos, sin embargo, no parecen estar conectados con los objetivos de mejora de la competitividad de las empresas y promoción del desarrollo profesional de los trabajadores, que según se establece en los Acuerdos Nacionales de Formación Continua deben tener los planes de formación continua.

- Por otra parte, no existe un estudio o informe final sobre los resultados obtenidos de la ejecución de este plan formativo, en el que se realice una valoración global sobre el grado de cumplimiento de los objetivos generales inicialmente planteados (promoción profesional, estabilidad en el empleo, etc.).

  A este respecto, las encuestas que, en determinadas ocasiones, se han realizado por iniciativa de la entidad beneficiaria, al finalizar los correspondientes cursos por los docentes y alumnos asistentes a los mismos, no proporcionan información sobre estos objetivos dado que su finalidad es verificar aspectos puntuales relativos al curso impartido (grado de satisfacción del alumno, adecuación de instalaciones, etc.), que poco tiene que ver con los objetivos generales del plan intersectorial de formación.

- Sólo el contenido de los cursos desarrollados, en la parte que se refiere a formación en temas de Derecho Social es homogéneo, al ser preparados directamente por UGT-Confederal, pero no puede decirse lo mismo del resto de cursos por cuanto han sido impartidos por muy distintos centros.

- En la realización de este plan formativo UGT no ha seguido un sistema que haya garantizado la concurrencia de ofertas para la selección de las academias que

aplican las subvenciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia y economía con que se aplican las subvenciones. Por otra parte, la justificación de costes de este plan presenta diferencias significativas respecto a la indicada en solicitud de ayudas en determinados apartados (profesorado y aulas), existiendo el riesgo de que estas desviaciones, tal y como se ha indicado anteriormente, obedezcan a una imputación excesiva de costes. Baste recordar a este respecto la existencia de cursos impartidos por 3 y hasta 4 profesores, la existencia de profesores vinculados a UGT-Confederal por otras prestaciones de servicios (asesoramiento jurídico) o que forman parte del sindicato (miembros de comités de empresa, delegados sindicales de UGT, etc).

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Sin embargo, estos extremos han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las ayudas.

Asimismo, este Tribunal considera que existe un riesgo elevado de que se estén imputando a estos planes de formación parte de los gastos de estructura de esta organización sindical. La existencia de este riesgo tiene su origen, entre otros, en los siguientes hechos:

- La diferencia de precios existente en los cursos contratados con terceros, en función de la vinculación de éstos con esta organización sindical.

- La existencia de constantes imputaciones de costes a través de notas de cargo giradas entre las distintas organizaciones que integran la Unión General de Trabajadores.

- Las diferentes imputaciones de costes internos de gestión de este plan de formación imputados por las distintas organizaciones autonómicas y sectoriales que integran esta organización sindical.

- La inexistencia de sistemas de control interno que permitan verificar la razonabilidad de los costes imputados a este plan de formación.

- La imputación concurrente de costes de muy parecida naturaleza (vgr.: costes de asesoramiento).

Por todo ello, este Tribunal considera que procede aplicar un sistema de módulos para este tipo de acciones formativas de carácter horizontal que impida o, cuando menos, dificulte la materialización de estos riesgos.

4.17.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DEL PAÍS VALENCIANO

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Unión General de Trabajadores del País Valenciano (en adelante, UGT-PV) se constituyó en julio de 1988 como una organización descentralizada de la Unión General de Trabajadores Confederal para el ámbito de la Comunidad Autónoma Valenciana, si bien dotada con una personalidad jurídica propia y distinta de la organización general de la que forma parte. Por tanto, UGT-PV se rige por los Principios Generales y la Declaración de Principios de UGT-Confederal, siéndole de aplicación asimismo, las resoluciones y acuerdos de los Congresos y de los órganos de dirección de UGT-Confederal, tal y como establecen sus actuales Estatutos.

Por último, conviene destacar que UGT-PV se estructura a su vez en Uniones Comarcales (órganos de carácter territorial que coordinan la actuación de los distintos organismos de esta organización a nivel comarcal) y en Federaciones (organismos sindicales de carácter profesional) que, a diferencia de UGT-PV, carecen de personalidad jurídica propia.

No obstante lo anterior, para el mejor cumplimiento de sus fines, UGT-PV participa en otras organizaciones y sociedades mercantiles. En este sentido, debe destacarse la constitución por UGT-PV de la Fundación Pascual Tomás, que ha sido la entidad con la que UGT-PV ha contratado la realización de la totalidad de las acciones formativas de este plan intersectorial, y de la Fundación Escola de Formació Vicent Redolat, también de naturaleza educativa, que si bien no ha imputado de forma directa coste alguno a este plan de formación, ha alquilado a la Fundación Pascual Tomás aulas y equipos pedagógicos para la realización de determinados cursos de este plan de formación.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL PLAN POR EL QUE SE OBTIENE LA SUBVENCIÓN.

Con cargo a los fondos para la formación continua, UGT-PV ha obtenido de FORCEM financiación para un plan intersectorial autonómico (F19974584) por importe de 200.062.901 pesetas.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la UGT-PV y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	308.974.800
Subvención solicitada	308.974.800
Subvención concedida	200.062.901
Subvención justificada por el beneficiario	161.630.866
Subvención liquidada	161.630.866

El resumen de justificación de costes presentado por UGT-PV a FORCEM, por razón de la subvención concedida para financiar este plan intersectorial ha sido el siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	52.059.688
Material Inventariable, medios internos	0
Material Inventariable, medios externos	33.908.754
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	20.802.104
Utilización de Aulas, medios internos	0
Utilización de Aulas, medios externos	2.894.607
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**109.665.153**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	5.021.580
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	10.563.045
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	22.640.631
TOTAL COSTES GENERALES	**38.225.256**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	13.740.457
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**161.630.866**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**161.630.866**

Analizada por FORCEM la justificación de costes presentada por UGT-PV, aquella Fundación validó la totalidad de los costes justificados, reclamando FORCEM el

reintegro de la parte de la subvención pagada y no aplicada por UGT-PV, que ascendió a 30.465.732 pesetas. No obstante lo anterior, a la fecha de realización de esta fiscalización, aún no había sido efectuada la reclamación de los intereses de demora del importe reintegrado, por el tiempo transcurrido desde el pago por adelantado de la subvención, hasta la fecha de reintegro del importe no justificado.

La comparación de la distribución de costes presentada a FORCEM por el beneficiario en la solicitud, en función de la cual aquélla calcula los costes máximos hora/alumno financiables para cada acción formativa, presenta diferencias significativas con la distribución de costes que presenta la liquidación de este plan de formación, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro. No obstante lo anterior, FORCEM no ha previsto la realización de ajustes en la liquidación de las ayudas por esta circunstancia.

CONCEPTO DE COSTE	SOLICITUD % S/TOTAL	JUSTIF. COSTES % S/TOTAL	DIFERENCIA % S/TOTAL
Profesorado	31,42	32,21	- 0,79
Equipos didácticos (material inventariable)	4,76	20,98	**- 16,22**
Gastos preparación medios didácticos (mat. no invent)	3,00	12,87	- 9,87
Bienes consumibles	23,00	0,00	**23,00**
Aulas talleres y demás superficies (utilización aulas)	4,76	1,79	2,97
Seguros de accidentes	1,60	3,11	- 1,51
Manutención, transporte y alojamiento participantes	22,38	0,00	**22,38**
Personal apoyo externo, interno gestión del plan	0,00	20,54	**- 20,54**
Publicidad	0,00	0,00	0,00
Otros costes	9,08	8,50	- 0,58
TOTAL COSTES	**100,00**	**100,00**	

En opinión de este Tribunal, FORCEM debiera establecer un sistema de liquidación de ayudas en el que estos factores se tomaran en consideración a la hora de efectuar la validación de los costes justificados y, por tanto, de la subvención que corresponde abonar al beneficiario, dado que, en caso contrario, existe el riesgo de que no exista correspondencia alguna, desde el punto de vista económico-financiero,

entre el plan analizado y aprobado por FORCEM y el plan finalmente realizado por el beneficiario.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es la verificación de la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones para formación continua recibidas del INEM por UGT-PV correspondientes a la convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han considerado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad beneficiaria, salvo por las limitaciones al alcance que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

En la realización del trabajo de fiscalización se han producido las siguientes limitaciones al alcance:

- Falta de aportación de los partes de imputación de horas del personal interno de UGT-PV, cuyo coste salarial se ha incluido como gasto de personal directamente asociado a la realización del plan intersectorial.

  Para la justificación de estos costes, que ascienden a 10.563.045 pesetas, el Secretario Ejecutivo de UGT-PV ha aportado a este Tribunal una declaración en la que se indica que los costes imputados en este concepto obedecen a la dedicación de 10 personas a tiempo completo durante 6 meses a la captación y preselección de alumnos (función que consiste en visitas a empresas y contactos con comités de empresas, secciones sindicales y delegados sindicales para este fin), y al control de calidad y ejecución de las acciones formativas.

Sin embargo, UGT-PV, carece de documentación alguna (hojas de seguimiento de visitas realizadas, informes de evaluación de las acciones formativas realizadas, etc.) que permita verificar la realización de estos trabajos. Esta situación supone incidir en el riesgo de que los contactos no se hayan producido o que, existiendo, hayan tenido un carácter puramente sindical y, por tanto, carentes de relación con este plan de formación.

- UGT-PV carece de organigrama de personal, en el que se indique su estructura interna y las personas vinculadas a cada uno de sus departamentos, secciones, etc., por lo que este Tribunal no ha podido verificar que las personas por las que UGT-PV imputa costes salariales a este plan de formación pertenecían a departamentos vinculados al área de formación, o, por el contrario, a unidades orgánicas que nada tienen que ver con esta área (vgr.: relaciones internacionales, departamento de la mujer, etc.).

  No obstante lo anterior, UGT-PV ha aportado a este Tribunal una relación de tareas y trabajos realizados por las personas vinculadas a esta organización durante 1997. De esta relación se observa, primero, que de las 10 personas de las que se imputan costes a este plan, 7 han sido contratadas en el mismo ejercicio 1997 con la categoría de auxiliar administrativo; y segundo, que ninguna de las personas que realizaron este trabajo para el plan intersectorial de 1996 ha vuelto a realizarlo para el plan de 1997.

  A juicio de este Tribunal, resulta sorprendente, en primer lugar, la movilidad de las personas dedicadas a esta tarea, lo que imposibilita la creación de una plantilla estable en la promoción de los planes de formación y, por tanto, que en cada convocatoria deba UGT-PV comenzar su trabajo formando precisamente a quienes deben promover los planes de formación. En segundo lugar, la dedicación a esta tarea del personal con un menor conocimiento de la organización sindical, con el consiguiente riesgo de que se produzcan disfunciones en la promoción del plan de formación debido a esta falta de experiencia de quienes deben promover este plan. Y en tercer lugar, que la promoción de este plan descanse en personas cuyo cometido profesional teórico (se les contrata como auxiliares administrativos) no concuerde con el que aparentemente deben realizar.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Del análisis de la justificación presentada por UGT-PV de este plan de formación, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- El sistema de justificación de costes diseñado por FORCEM permite que no se tengan en cuenta al analizar la justificación, la totalidad de los factores tomados en consideración para la aprobación de la subvención (vgr.: esfuerzo inversor, idoneidad, adaptación, extensión y alcance del plan de formación, calidad de los elementos que configuran el plan de formación: objetivos y resultados previstos, diagnóstico de necesidades de formación, medios humanos y materiales, método de evaluación, etc.), existiendo el riesgo de que el plan finalmente realizado guarde poca relación con el inicialmente presentado a FORCEM, tal y como sucede con este plan de UGT-PV, como puede observarse en el cuadro siguiente:

	EN SOLICITUD DE LA UGT-PV	**EN COMPROMISO ACCIONES UGT-PV**	**EN JUSTIF COSTE o DS-20 UGT-PV**	**EN LIQUIDACIÓN DE FORCEM**
Nº Cursos del Plan Formación	216	139	123	123
% S/ SOLICITUD		64,35%	56,94%	56,94%
Nº Alumnos Formados	3.240	2.085	1.798	1.798
% ALUMNOS S/ SOLICITUD		64,35%	55,49%	55,46%
Nº Horas de FORMACIÓN	224.700	136.020	116.151	114.991
% S/TOTAL HORAS		60,53%	51,69%	51,18%
Coste Financiado por FORCEM	308.974.800	192.876.600	161.630.866	161.630.866
Coste de la UGT-PV	0	0	0	0
Coste Total Plan	308.974.800	192.876.600	161.630.866	161.630.866
% S/SOLICITUD		62,42%	52,31%	52,31%

- UGT-PV ha imputado en el apartado de "Otros costes" un importe de 2.430.640 pesetas como gastos internos de difícil justificación asignables a este plan, lo que supone un porcentaje del 23,01% de los restantes costes internos imputados por la propia UGT-PV a este plan de formación. Este porcentaje es muy superior al 10% establecido en la convocatoria de ayudas como límite general aplicable

en este apartado, así como al porcentaje que representan los costes de esta naturaleza imputados en este apartado por la Fundación Pascual Tomás (que fue la encargada de realizar la totalidad de este plan de formación), sobre el total de los restantes costes facturados por la Fundación Pascual Tomás, que es el 8,24%.

Asimismo, este porcentaje de gastos internos de difícil justificación imputados a FORCEM es muy superior al porcentaje que representa el número de personas de UGT-PV dedicadas a este plan de formación, 10 personas, (que son las personas que, lógicamente, han generado estos gastos de agua, electricidad, mensajería, teléfono, etc. imputados a FORCEM en este apartado), respecto del total de la plantilla media de UGT-PV de ese período (113 personas), que es el 8,82%.

La aplicación de los porcentajes anteriores (el del límite general de la convocatoria de ayudas y el porcentaje de personas de quienes se imputa costes respecto al total de plantilla) supone que UGT-PV ha superado en 1.374.336 pesetas el límite de costes imputables en el primer caso, y 1.835.421 pesetas en el segundo caso. Aplicando un criterio de prudencia, este Tribunal estima que UGT-PV ha imputado indebidamente costes en este concepto por importe de 1.374.336 pesetas, por lo que procede la minoración en la justificación de costes en dicho importe[74].

---

[74] UGT-PV manifiesta en sus alegaciones su desacuerdo con esta minoración por cuanto el importe imputado no supera el porcentaje máximo de costes previsto en la convocatoria de ayudas (Documento de alegaciones de UGT-PV, alegación tercera). A este respecto, debe aclararse que el hecho de que no se supere el porcentaje máximo de imputación de costes previstos en la normativa reguladora de estas ayudas no supone que el coste imputado por el beneficiario sea correcto, y que, por tanto, deba ser asumido como válido por los diferentes órganos de control sin acreditación alguna de la realidad y procedencia de esta imputación.

Asimismo, debe indicarse que el sistema de reparto de estos costes seguido por UGT-PV está basado en un criterio erróneo (reparto del total de gastos generales correspondientes a UGT-PV entre todas las subvenciones vigentes en el período), ya que en él no se tenía en consideración otro tipo de ingresos que debían contribuir a la financiación de estos gastos: ingresos por cuotas de afiliados, ingresos por prestación de servicios, otros ingresos de gestión corriente, etc., por lo que la repercusión de un porcentaje del 36,03% de los costes de agua, luz, limpieza, seguridad y teléfono incurridos durante el período octubre-97 a marzo-98, ambos inclusive, resulta excesiva, especialmente si se tiene en cuenta que las personas dedicadas por UGT-PV a gestionar este plan de formación representaban únicamente el 8,82% de la plantilla de la citada organización.

- En el apartado de costes de profesorado, se observan diferencias entre el coste imputado a la subvención de FORCEM y el coste salarial (retribución bruta del trabajador más costes de seguridad social a cargo de la empresa) de quienes impartieron los cursos. Esta diferencia se debe generalmente a una menor imputación de costes a la subvención de FORCEM que los costes reales de profesorado en que ha incurrido la Fundación Pascual Tomás para la realización del curso[75].

  No obstante lo anterior, dentro de los costes de profesorado este Tribunal ha observado que la retribución de los profesores que imparten unos mismos cursos no es homogénea, no existiendo justificación alguna en el expediente que explique esta diferencia retributiva. Así, dentro de los cursos de la acción formativa 29 (Ofimática), que consta de 20 cursos, existen cursos en los que el profesor es retribuido con un salario base de 131.538 pesetas mensuales (cursos 29.14 y 29.15), y otros cursos en que el salario base aplicado es de 80.156 pesetas mensuales (cursos 29.19 y 29.20)[76].

Esta situación obligó a considerar un conjunto de criterios alternativos, dos de los cuales se recogen en el propio texto. La aplicación de estos criterios, pone de manifiesto que la imputación de gastos realizada por UGT-PV a este plan de formación, pese a no superar el límite de gastos establecido en la convocatoria de ayudas, resulta excesiva respecto de los costes internos realmente imputables a la formación, por lo que debe minorarse en el importe indicado por el Tribunal.

En consecuencia no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

[75] UGT-PV manifiesta en sus alegaciones que el Tribunal no ha tomado en consideración que este coste puede distribuirse entre varias acciones formativas de un mismo plan o de distinto plan (Documento de alegaciones de UGT-PV, alegación cuarta). Este Tribunal debe rechazar esta alegación dado que al efectuar estos cálculos sí se tuvo en cuenta esta circunstancia, ya que en las nóminas aportadas por la FPT (de las que nuevamente se remite copia a este Tribunal) se indicaban las acciones formativas y planes a los que resultaban imputables estos gastos, efectuando el reparto de estos costes entre cada una de ellas en función de las retribuciones y condiciones salariales citadas en los contratos firmados entre la FPT y los docentes de estas acciones formativas. Asimismo, debe destacarse que ni UGT-PV ni la FPT han aportado documentación o cálculo alguno que justifiquen esta alegación.

En consecuencia no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

[76] UGT-PV manifiesta en sus alegaciones que estas diferencias obedecen a que en una misma nómina se paga la impartición de varias acciones formativas y a la distinta duración del período de realización de los cursos (Documento de alegaciones de UGT-PV, alegación cuarta). A este respecto, debe indicarse que las afirmaciones realizadas por el beneficiario no son correctas, según se desprende de la documentación aportada a este Tribunal y de los propios ejemplos expuestos en el informe de

Asimismo, se observa la aplicación de distintas retribuciones a un mismo profesor para acciones formativas muy semejantes, correspondientes a distintos planes de formación. Así, el profesor del curso 29.14 del plan fiscalizado, de 57 horas de duración, percibe un salario base de 131.538 pesetas. Sin embargo, este mismo profesor percibe un salario base de 93.103 pesetas mensuales por la impartición de un curso de "Informática aplicada a la gestión comercial", de 60 horas de duración, correspondiente al plan F19972208.

También se ha observado que UGT-PV retribuye a sus profesores con cantidades no previstas en el contrato de trabajo, concretamente en concepto de productividad, careciendo de homogeneidad esta retribución. Así, al profesor que impartió los cursos 29.19 y 29.20 percibió una retribución por este concepto de 51.500 pesetas, mientras que el profesor que impartió el curso 29.18 percibió una retribución por este mismo concepto de 92.945 pesetas. Por último, el profesor que impartió los cursos 29.4, 29.5, y 42.1 percibió una productividad de 22.073 pesetas. Estos costes han sido repercutidos como mayor importe de la subvención.

- Existen diferencias muy significativas en los gastos imputados en los distintos apartados de costes de una misma acción formativa, sin que exista documentación alguna en el expediente que justifique estas diferencias. Así, en

---

alegaciones del beneficiario, según los cuales el precio/hora pagado al profesor es, en todos los casos, de 3.000 pesetas por hora de clase. Por tanto, según la alegación efectuada, al tener todos los cursos la misma duración y estar retribuidos según un parámetro idéntico (3.000 ptas./hora), todos ellos deben tener un mismo coste de profesorado: 171.000 pesetas, con independencia del número de días de impartición.

Sin embargo, del análisis de las nóminas aportadas por la FPT, una vez excluido el importe correspondiente a productividad pagado en alguno de los cursos, resulta para cada uno de ellos un coste unitario distinto no sólo con el indicado por el beneficiario en sus alegaciones (3.000 ptas./hora), sino también entre los propios cursos justificados a FORCEM. Así, para los cursos 29.1, 29.2, 29.3, 29.7 y 29.9, el coste hora imputado, excluyendo los importes pagados en concepto de productividad, es de 3.933 pesetas, 3.428 pesetas (29.2 y 29.3), 3.857 pesetas y 3.788 pesetas, respectivamente.

A mayor abundamiento, debe señalarse que en el caso del curso 29.9, ni la retribución bruta total del curso que asciende a 215.903 pesetas (excluido el importe pagado en concepto de productividad), ni el coste hora pagado al docente (3.788 pesetas/hora), coinciden con los importes reflejados por el beneficiario en su escrito de alegaciones para contradecir lo afirmado por el Tribunal en su Anteproyecto de Informe (171.000 pesetas y 3.000 pesetas/hora), lo que vuelve a poner de manifiesto la falta de fundamento de la alegación realizada.

En consecuencia no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

la acción formativa nº 29 (Ofimática) cabe destacar que entre el grupo al que se imputa mayor coste en concepto de alquiler de equipos didácticos (295.000 pesetas del grupo 29.1) y el grupo en que imputa el menor coste (99.008 pesetas en los grupos 16 y 17) la variación es del 198%.

Esta situación se produce incluso entre cursos en los que el suministrador de los equipos es el mismo proveedor; así, el coste de alquiler de los equipos de los grupos 16 y 17 han sido de 101.100 en cada uno de ellos y de 192.600 pesetas en los grupos 15 y 16, lo que supone un incremento del 90,5% respecto a los cursos indicados anteriormente, sin que estas diferencias estén justificadas.

- Las facturas emitidas por Fundación Pascual Tomás a UGT-PV en la mayoría de las ocasiones incluyen el coste de alquiler de equipos didácticos como un concepto de coste al que resulta aplicable el impuesto sobre valor añadido (IVA); sin embargo, existen otras facturas en las que no se le ha aplicado IVA alguno a este concepto.

  Este Tribunal entiende que la Fundación Pascual Tomás no ha aplicado correctamente la normativa reguladora de este impuesto, ya que en ésta (Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido) se prevé la exención al impuesto de las actividades de formación y reciclaje profesional, incluyendo en esta exención las prestaciones de servicios y entregas de bienes directamente relacionadas con esta actividad efectuadas con medios propios o ajenos por las empresas docentes o educativas.

  Por tanto, este Tribunal entiende que la ley reguladora de este impuesto exime de la aplicación de este impuesto a cualquier prestación de bienes o servicios en que se incurra en la impartición de cursos de formación (exceptuadas las propias excepciones previstas por la propia Ley, que no resultan aplicables al supuesto que nos ocupa), por lo que la repercusión del IVA realizada por la Fundación Pascual Tomás no es correcta.

  Consecuentemente, no puede aceptarse que se incluya como mayor importe de la justificación un importe correspondiente a IVA que nunca debió ser repercutido, por importe de 9.643.035 pesetas. En cualquier caso este IVA indebidamente repercutido e ingresado puede ser reclamado por UGT-PV a la

Fundación Pascual Tomás y por esta fundación a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT)[77].

- UGT-PV ha justificado dentro del apartado de "Gastos de adquisición de medios didácticos", un importe de 3.362.150 pesetas (IVA incluido) facturados por la Fundación Pascual Tomás en concepto de preparación de medios didácticos.

[77] UGT-PV manifesta en sus alegaciones que es correcto el pago de la repercusión del Impuesto sobre el Valor Añadido realizada por la Fundación Pascual Tomás en una parte de sus facturas (Documento de alegaciones de UGT-PV, alegación sexta). A este respecto, debe indicarse, en primer lugar, que, a juicio de este Tribunal, UGT-PV sí está legitimada para rechazar aquellas facturas en las que un proveedor le repercuta un impuesto que, en su opinión, no proceda. En este sentido, debe reseñarse que la falta de reclamación de UGT-PV frente al proveedor (que no deja de ser una fundación vinculada al beneficiario) por la repercusión de este impuesto, no ha supuesto "coste" alguno para ésta, sino para FORCEM, al ser incluido este importe como un mayor coste en la justificación de costes presentada por UGT-PV por la realización de este plan de formación.

En segundo lugar, este Tribunal debe indicar que habiendo sido consultada sobre este extremo la Dirección General de Tributos, ésta ha indicado que la contratación de los "servicios de formación" está exenta de este impuesto cuando el beneficiario (en este caso UGT-PV) preste dichos servicios a través de un centro "calificado de educativo a efectos del Impuesto sobre el Valor Añadido". Esta contestación a la consulta efectuada por este Tribunal viene a poner de manifiesto que cuando, como en este caso, se produce la contratación de la impartición de unos cursos con un tercero (en este caso la FPT), la totalidad de los costes facturados por el proveedor de dichos cursos, cualesquiera que éstos sean, son costes imputables a dicha actividad, ya que todos ellos, en última instancia, constituyen prestaciones de servicios y entrega de bienes directamente relacionadas con la impartición de los cursos; por lo que todos ellos están sometidos, tal y como indica el beneficiario, a la misma exención que la actividad principal.

Por tanto, no resulta admisible aplicar a unos servicios el IVA y a otros no, como hace el beneficiario, cuando todos ellos están relacionados con la realización de unos cursos de formación, según pone de manifiesto tanto el contrato firmado entre la UGT-PV y la FPT, como la naturaleza de los servicios prestados: "preparación de medios didácticos", "alquiler de equipos didácticos", etc. Por todo ello, este Tribunal considera que la totalidad de estos costes deben tener el mismo tratamiento fiscal y, por consiguiente, todos ellos deben estar exentos en la imputación del Impuesto sobre el Valor Añadido.

Por último, este Tribunal debe indicar que no existe diferenciación alguna entre el criterio adoptado en el Informe de fiscalización sobre la Fundación para la Formación Continua, ya que en dicho Informe, al igual que en el texto actual respecto a la imputación a este tipo de formación del Impuesto Valor Añadido, este Tribunal se limitó a poner en conocimiento del citado Ministerio la situación producida, debiendo ser FORCEM, como así ocurrió posteriormente, quien solicitara (y obtuviera) la devolución de este importe de la Agencia Estatal Tributaria.

En consecuencia no pueden aceptarse las alegaciones efectuadas por el beneficiario y no se modifica el texto.

Estos costes, según indicación de los responsables de la citada fundación, obedecen a las actividades de "preparación y adecuación de las aulas y de las infraestructuras necesarias para la impartición de las acciones formativas, selección y puesta a punto de los equipos a utilizar, selección y preparación de los bienes consumibles, y preparación y elaboración de ciertos manuales especializados en la impartición de ciertas acciones formativas"; por lo que deben ser reclasificados e imputados en el apartado de "Otros costes de desarrollo del plan formativo".

En lo que se refiere a los 20 cursos de la acción formativa 29 ("Ofimática para Windows"), este Tribunal ha verificado que aún cuando en la propia justificación de costes (apartado de bienes consumibles) se aplican facturas en las que se incluye la adquisición de manuales sobre programas informáticos, se imputan también costes de preparación de medios didácticos, por lo que estos costes sólo pueden obedecer a las tareas de apoyo anteriormente indicadas y, por tanto, deben ser reclasificados e imputados en el apartado de "Otros costes de desarrollo del plan formativo".

La realización de esta reclasificación supone que UGT-PV supera el límite del coste máximo imputable en este concepto (35% de los costes imputados en concepto de formadores, amortización o alquiler de equipos didácticos, gastos de preparación y/o adquisición de medios didácticos y bienes consumibles empleados en la realización de las actividades formativas) en 372.887 pesetas, por lo que procede minorar la justificación de gastos presentada por UGT-PV en este importe[78].

[78] UGT-PV manifiesta en sus alegaciones su desacuerdo con la conclusión alcanzada por el Tribunal y rechaza la minoración efectuada en su justificación de gastos (Documento de alegaciones de UGT-PV, alegación séptima). A este respecto, debe indicarse que la solicitud de aclaración de costes imputados en concepto de preparación de medios didácticos, solicitada por el equipo de fiscalización, tenía carácter general, y no, como erróneamente indica UGT-PV en su escrito de alegaciones, únicamente para la acción formativa 29, acción respecto de la cual se solicitaba como dato específico la identificación de la persona que, en concreto, realizó la preparación de los medios didácticos, información esta última que no pudo facilitarse por la FPT.

Respecto a las acciones formativas en las que, según el escrito de alegaciones, existió un manual elaborado por UGT-PV, este Tribunal debe indicar que en la justificación de gastos presentada no consta documentación (ni el beneficiario aporta conjuntamente con el escrito de alegaciones copia alguna de los citados manuales), ni imputación alguna que responda a este concepto, por lo que este Tribunal no pueda aceptar como válida esta justificación del gasto imputado. De hecho, la única

- Por último, debe señalarse que este Tribunal no ha observado la existencia de concurrencia de oferta en la contratación de servicios externos para el desarrollo de las distintas acciones que componen esta acción complementaria, por lo que este Tribunal no puede opinar sobre la existencia de una adecuada relación calidad/precio en los servicios contratados en relación con los existentes en el mercado.

  Tras la reclasificación de costes efectuada por este Tribunal, la justificación de costes resultante de este plan de formación sería la siguiente:

imputación de gastos propios de personal imputables a este plan de formación efectuada por UGT-PV está basada en actividades de captación y preselección de alumnos, y al control de calidad y de ejecución de las acciones formativas, actuaciones que nada tienen que ver con la preparación de manuales de formación.

En la totalidad de los cursos de la acción formativa 29, la FPT ha imputado costes de preparación de medios didácticos, a pesar de haber adquirido a terceros los manuales de los cursos, por lo que únicamente cabe admitir que estos costes deben proceder de la realización de trabajos que pueden resultar imputables en el apartado de "Otros costes de desarrollo del plan".

En consecuencia no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

CONCEPTO	IMPORTE		
	JUSTIFICADO POR UGT-PV	AJUSTES	JUSTIFICADO S/TCu
A.-COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	0		0
Profesorado, medios externos	52.059.688		52.059.688
Material Inventariable, medios internos	0		0
Material Inventariable, medios externos	33.908.754		33.908.754
Material no inventariable, medios internos	0		0
Material no inventariable, medios externos	20.802.104	- 3.362.150	17.439.954
Utilización de Aulas, medios internos	0		0
Utilización de Aulas, medios externos	2.894.607		2.894.607
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**109.665.153**	**- 3.362.150**	**106.303.003**
B.-OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	5.021.580		5.021.580
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	10.563.045		10.563.045
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	22.640.631	2.989.263	25.629.894
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**38.225.256**	**2.989.263**	**41.214.519**
C.-OTROS COSTES INDIRECTOS	13.740.457	- 1.374.336	12.366.121
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**161.630.866**	**- 1.747.223**	**159.883.643**
COSTES NO ELEGIBLES	0		0
IVA indebidamente incorporado a la justificación		- 9.643.035	- 9.643.035
TOTAL COSTES DEL PLAN	**161.630.866**	**- 11.390.258**	**150.240.608**

Tras los ajustes propuestos por este Tribunal, el importe justificado (150.240.608 pesetas) es inferior a la subvención finalmente satisfecha a UGT-PV (161.630.866 pesetas), lo que podría dar lugar a un reintegro de 11.390.258 pesetas.

2.3.- ANÁLISIS EFICACIA Y EFICIENCIA.

El alcance subjetivo (número de personas formadas) del plan de formación es inferior al que se deduce de los alumnos validados por FORCEM, ya que, según la comprobación realizada por este Tribunal sobre la base de datos de asistentes

admitidos facilitada por la propia FORCEM, un 12% de las personas formadas en este plan de formación ha realizado más de un curso, existiendo 16 personas que han realizado 3 o más cursos durante los 3 meses y medio en los que se ha desarrollado este plan de formación.

Por otra parte, los costes imputados a FORCEM por UGT-PV en los cursos de la acción formativa 57 (asesores laborales) son muy superiores a los que ha justificado la propia UGT a la Generalitat Valenciana para cursos de idéntica naturaleza, tal y como se observa en el cuadro adjunto, con el consiguiente riesgo de que en los cursos de FORCEM, al admitirse una financiación más elevada se realice un menor esfuerzo en el control de gastos por parte del beneficiario.

PLAN DE FORMACIÓN	COSTE TOTAL JUSTIFICADO	NÚMERO HORAS	NÚMERO ALUMNOS	COSTE/ HORA/ ALUMNO
Plan F19974584	6.791.399	120	45	1.258
Coste plan formación con la G. Valenciana	15.905.260	80	18	1.081
COSTE SUPERIOR IMPUTADO A FORCEM EN RELACIÓN CON GENERALITAT VALENCIANA				**956.589**

Nota: Para el cálculo de coste/hora/alumno de los cursos realizados por UGT-PV al amparo del convenio de formación socio-laboral, este Tribunal ha utilizado una muestra de 10 cursos de Asesor Laboral, de los niveles I, II, y IV, de los 42 cursos impartidos.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones, a pesar de lo cual dichas liquidaciones han sido practicadas por FORCEM.

Asimismo, y como consecuencia de los ajustes y reclasificaciones señaladas en el apartado 2.3 anterior, la justificación de gastos presentada por UGT-PV queda reducida en 11.390.258 pesetas, lo que podría dar lugar a un reintegro por alcance del citado importe, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.18.- FUNDACIÓN PASCUAL TOMÁS (FPT)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

Esta Fundación fue constituida el 19 de abril de 1989, en cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Ejecutiva de la UGT-País Valenciano celebrada el 7.3.1989.

FPT se constituye como una fundación de carácter privado de naturaleza benéfico-docente y cultural. Entre sus fines se encuentra "el establecimiento de planes y programas de orientación, formación, y estudios sindicales, profesionales y ocupacionales".

1.2.- CARACTERÍSTICAS DEL PLAN POR EL QUE SE OBTIENE LA AYUDA.

Se trata de un plan agrupado del sector de hostelería y restauración de la Comunidad Autónoma de Valencia, promovido por la Federación Estatal de Trabajadores y Empleados de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FETESE-UGT) y presentado por FPT en la convocatoria de 1997, con fecha de solicitud 21.6.1997, siendo aprobado por resolución del Director General del INEM en fecha 23.12.1997.

El plan constaba en la fase de compromiso de veintinueve acciones con una cobertura de alumnos de 1.137. A la terminación del plan, FPT certificó la realización de veintiuna acciones con una cobertura de 668 alumnos. Con excepción de nueve acciones que se impartieron en el ejercicio 1997, el resto de los que componían el plan se realizaron entre los meses de enero y marzo de 1998. La realización de las acciones fue contratada en su totalidad con centros de formación privados.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por FPT y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	1.961.552.558
Subvención solicitada	1.182.759.090
Subvención concedida	90.487.482
Subvención justificada por el beneficiario	71.650.879
Subvención liquidada	71.086.917

En los tramites de solicitud, propuestas de aprobación, concesión, aceptación de la subvención recibida, pago de la subvención, compromiso del beneficiario, justificación de la aplicación de la ayuda recibida, liquidación de la justificación por FORCEM y notificación al interesado se han seguido los requisitos y plazos establecidos en la convocatoria.

FPT presentó a FORCEM el siguiente detalle de justificación de costes:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado	43.142.700
Material inventariable	320.161
Material no inventariable	3.566.952
Utilización de aulas	3.253.781
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**50.283.594**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	977.900
Otros costes de desarrollo del plan	13.901.977
TOTAL COSTES GENERALES	**14.879.877**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	6.487.408
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**71.650.879**
COSTES NO ELEGIBLES	35.165.864
TOTAL COSTES DEL PLAN	**106.816.743**

La diferencia entre el importe presentado por FPT (71.650.879 pesetas) y el finalmente liquidado por FORCEM (71.086.917 pesetas), por importe de 563.962 pesetas, se debe al ajuste realizado por FORCEM, respecto al número de alumnos presentados por FPT.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la ayuda recibida del INEM por FPT correspondiente al plan agrupado F19972847 de la convocatoria del ejercicio 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio que la Fundación incluye como coste en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad de estas imputaciones en lo referente al personal propio que no se contrató específicamente para la gestión de este plan. Esta limitación afecta a un importe de 6.023.082 pesetas.

- Este Tribunal no ha podido obtener justificación del esfuerzo inversor realizado por FPT. Esta limitación afecta a un importe de 35.165.864 de pesetas.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en la fiscalización realizada son los siguientes:

– FPT no ha justificado los criterios de imputación de gastos generales aplicados al plan auditado por lo que este Tribunal no ha podido realizar su validación, existiendo el riesgo de que los importes imputados por estos costes a la subvención fiscalizada sean superiores a lo que corresponde.

– FPT, en el periodo 1997 y 1998, tributó por Impuesto de Actividades Económicas por los epígrafes 932.1 "Enseñanza de formación y perfeccionamiento profesional no superior", 934 "Enseñanza fuera de establecimientos permanentes" y 849.7 "Servicios de gestión administrativa". Realizaba en consecuencia operaciones económicas sujetas y no exentas al I.V.A., junto con otras exentas del citado impuesto (las correspondientes a las actividades de enseñanza y perfeccionamiento profesional). Al objeto de realizar las oportunas declaraciones mensuales de I.V.A. la fundación estimó la regla de prorrata calculando que el porcentaje de I.V.A. soportado a deducir sería del 15% pudiendo tratar como gasto, en consecuencia, el 85% restante. Este porcentaje fue el que, aplicado a las bases imponibles de las facturas de algunos proveedores, repercutió como mayor gasto a FORCEM.

  El 29 de enero de 1999 a partir de los datos reales de IVA, así como de las subvenciones recibidas, calculó la regla de prorrata real, estimando que las operaciones sujetas a deducción eran el 33% de las realizadas. Este porcentaje fue el que declaró en el modelo 392 de Declaración Resumen de Operaciones del ejercicio 1998, el cual mantuvo en la Declaración Resumen de Operaciones complementaria de 17 de febrero de 1999. La diferencia entre el 15% inicialmente estimado por FPT y el porcentaje declarado en el resumen anual, diferencia que supone un menor coste para FORCEM de 18 puntos respecto al coste inicial por IVA y que representa, según estimaciones de este Tribunal un importe de 222.716 pesetas, no ha sido regularizado por FPT hasta la fecha de emisión de este informe.

– En el impreso de justificación de costes C-1.4 "Utilización de aulas" de la justificación presentada al FORCEM por FPT se imputó, para las facturas repercutidas por la Federación Valenciana de Empresas de Turismo (FEVET), un importe compuesto por la base imponible de la factura, el IVA al tipo del 16% y la retención del 15% sobre la base imponible de la factura (RD 113/1998 de 30 enero). FPT incluyó dicha retención, considerando los importes correspondientes a este último concepto como un mayor coste. Este mayor coste fue dado como bueno por FORCEM. Sin embargo, este Tribunal considera que la citada retención ya forma parte de la base imponible, y que, en consecuencia, al añadirse a los conceptos de base imponible e IVA se está duplicando. Procede, por consiguiente, realizar una corrección en la justificación presentada por importe de 206.896 pesetas.

– FPT, al objeto de tener la adecuada cobertura por accidentes de los alumnos asistentes y monitores, contrató una póliza de seguros para el periodo comprendido entre el uno de diciembre de 1997 hasta el 30 de junio de 1998, pagando una prima de 977.900 pesetas.

  El citado periodo de contratación dejaba sin cobertura ocho de los cursos impartidos, por haberse celebrado con anterioridad al 1.1.1998, corriendo en consecuencia los riesgos de los posibles accidentes por cuenta de FPT.

  Pese a lo anterior, la citada Fundación realizó el pago de la prima por la mayoría de los cursos a impartir, incluidos los ocho cursos citados anteriormente, incurriendo en un gasto innecesario de 228.600 pesetas, pues se pagó una prima de seguros por cursos que ya habían finalizado.

  Procede, por consiguiente, realizar una minoración de la justificación presentada por importe de 228.600 pesetas.

– Dentro de los conceptos de gastos incluidos como justificación por FPT se imputaron dos notas de cargo de FETESE-UGT correspondientes a los conceptos de "Otros Costes" y de "Costes Generales", por valor de 5.409.207 y 1.641.350 pesetas, respectivamente. La FPT no ha acreditado a este Tribunal la distribución y necesidad de la repercusión de estos costes.

  A todo lo anterior debe añadirse que todo lo que se refiere a las actividades de control era responsabilidad de las empresas encargadas de la impartición de los cursos, tal y como se recoge en la cláusula tercera de los contratos celebrados con fecha 12 de noviembre y 30 de diciembre de 1997 con el Instituto de Aplicaciones de Formación y Desarrollo y la Federación Valenciana de Empresarios de Turismo y Medio Ambiente. En consecuencia, este Tribunal considera que los costes repercutidos por FETESE-UGT por valor total de 7.050.557 pesetas no están justificadas por lo que no debían haber sido incluidos en la justificación presentada por FPT[79].

[79] FPT manifiesta en sus alegaciones la procedencia de la imputación de estas notas de cargo por corresponder a actividades realizadas por FETESE-UGT distintas de las desarrolladas por las entidades que impartieron la formación (Documento de alegaciones de FPT, alegación sexta). A este respecto, debe indicarse que las funciones asignadas a la Federación Valenciana de Empresarios de Turismo y Medio Ambiente (FEVET) y el Instituto de Aplicaciones de Formación y Desarrollo (FIAD), no

quedaban limitadas al desarrollo de las acciones formativas recogidas en el Anexo I del contrato, dado que entre éstas, según los contratos analizados, estaba la de responsabilizarse de las incidencias en las que incurrieran como consecuencia de la participación de empresas no adheridas al plan subvencionado, de alumnos que durante las fechas de impartición no estuvieran dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, o de la existencia de incorrecciones en los datos de empresas o alumnos.

Respecto a las actividades realizadas por FETESE UGT-PV referentes a la verificación de las empresas adheridas al plan, determinación y captación de los alumnos que estas empresas aportaban para la realización de los cursos, trabajos de control de calidad de los cursos en orden a establecer el grado de satisfacción por parte de los alumnos asistentes, este Tribunal debe poner de manifiesto que la justificación aportada por la FPT correspondiente a las notas de cargo de FETESE UGT-PV es insuficiente y presenta incoherencias.

En efecto, la nota de cargo imputada por FETESE UGT-PV por valor de 5.409.206 pesetas, y aceptada por la Fundación Pascual Tomas, no detalla las diferentes actividades realizadas por la citada Federación en relación con el plan fiscalizado y por las cuales imputan costes. Este hecho, incumple el apartado II de la Instrucción de Justificación de Costes de Planes Formativos, Convocatoria 1997 de FORCEM: "*...En el caso de servicios externos globales contratados con una sola entidad que supongan la presentación de facturas comprendiendo diversos conceptos: impartición, organización, evaluación, etc, el solicitante exigirá a su proveedor que las facturas sean lo más detalladas posible (...)",* indicando posteriormente, cuando se refiere a notas de cargo, que *"(...) estas deberán ser suficientemente explicativas de las actividades formativas a las que se refiere el cargo efectuado* (...)".

Pero es que, con independencia del hecho anterior, este Tribunal no ha podido obtener ninguna justificación que permita verificar que la indicada Federación realizó alguna de las actividades que manifiesta haber realizado, y en concreto la referente al tratamiento y análisis de los datos obtenidos y del grado de satisfacción de los partícipes. Por el contrario este Tribunal sí ha comprobado que dicha actuación fue realizada por la propia FPT.

Asimismo, y en relación con este hecho, este Tribunal ha detectado que en el periodo en el que FETESE UGT-PV imputó gastos, existieron seis acciones formativas (Microsoft Inicial (74.1 y 7), Preparaciones Básicas (76.1), Cocina Levantina (86.1) e Inglés (15.8 y 9) que finalizaron justamente al 31.3.1998, por lo que debe concluirse que, al menos respecto de estas acciones, la Federación no realizó esta actividad, ya que este análisis debe hacerse con posterioridad a la fecha de terminación de los grupos. Esto apoya el hecho de que este Tribunal no haya podido obtener ninguna justificación respecto a ella.

En este mismo sentido, tanto FETESE UGT-PV como la FPT, manifiestan que la imputación de costes de personal propio fue consecuencia, entre otros motivos, de la captación de alumnos; sin embargo existen cursos (casi el 10% de los realizados), en concreto los correspondientes a las acciones de Inglés (15.4 y 7), Alemán (19.1) y Microsoft inicial (74.4), que se inician y terminan tres meses antes de que FETESE UGT-PV empiece a imputar costes de personal, lo que significa que esta actividad de captación de alumnos por FETESE UGT-PV, por la cual imputa costes, era innecesaria. En el caso de hacerse extensiva esta falta de necesidad de imputación de costes a todos los grupos correspondientes a las acciones formativas citadas, el citado porcentaje es superior al 43% de las acciones realizadas por la FPT.

- Este Tribunal ha detectado una acción formativa denominada "Panadería y Bollería en restauración" (Acción 59 del F19972847) que tenía dos grupos a los que se impartió el curso en las siguientes fechas 9.3.1998 a 17.3.1998 (grupo 1) y 18.3.98 a 31.3.1998 (grupo2). En estos grupos coinciden el total de alumnos existentes sin que en el Anexo 1 de la solicitud figure esta acción como modular.

Este Tribunal ha realizado circularizaciones a los alumnos que según la justificación presentada por FPT finalizaron este curso en ambos grupos. De acuerdo con los datos obtenidos, puede concluirse que uno de los grupos no realizó el curso, por lo que no procede aceptar la imputación de gasto que por causa de este curso ha realizado FPT. Procede, por consiguiente, minorar la justificación presentada por FPT en 677.890 pesetas[80].

Finalmente, debe destacarse que estas actividades, según se ha indicado anteriormente, tambien debían ser realizadas por los proveedores del plan formativo (FEVET o FIAD), y la propia FPT, por lo que este Tribunal no puede aceptar la nota de cargo emitida por FETESE-UGT como mayor justificación de la subvención.

Respecto a los costes indirectos derivados de la realización de las actividades anteriores, por un importe de 1.641.350 pesetas, este Tribunal no puede aceptar su imputación dada su vinculación (tal y como reconoce el propio beneficiario), a la realización de las actividades principales cuya imputación no se considera justificada.

En consecuencia no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

[80] FPT manifiesta en sus alegaciones que la repetición de estos alumnos se debe a que se observó la necesidad de realizar otro curso de la misma modalidad pero a un nivel superior (Documento de alegaciones de FPT, alegación séptima). Con relación a esta alegación cabe manifestar lo siguiente:

- Que esta actuación ha supuesto una infracción de lo dispuesto en la resolución dictada por la DG del INEM por la que se aprobaba la financiación de este expediente y, por tanto, no cabe su financiación. En consecuencia, y pese a que, según sus manifestaciones, la Fundación Pascual Tomás consultara con un Departamento de FORCEM (consulta de la que no tiene constancia este Tribunal), este Tribunal entiende que ningún Departamento de FORCEM tiene capacidad para modificar una ayuda propuesta por el Patronato de FORCEM y la Comisión Tripartita y aprobada por la Dirección General del INEM, y que, por tanto, procede rechazar la financiación de este curso.
- Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que en la circularización realizada por este Tribunal (totalidad de alumnos asistentes al primero de los grupos de la acción objeto de ajuste) se han obtenido contestaciones negativas a la asistencia a uno de los dos grupos en casi el 30% de los casos, habiendo sido devuelto el 53% de los cuestionariosremitidos, por no ser localizados los alumnos en el domicilio facilitado por la Fundación Pascual Tomás. Asimismo, el Tribunal debe poner de manifiesto la existencia de contradicciones entre la documentación aportada por el

Como consecuencia de los ajustes propuestos en los puntos anteriores, los gastos aplicados a la ayuda obtenida por el beneficiario resultarían minorados en un importe de 9.058.278 pesetas según detalle recogido en el cuadro adjunto:

CONCEPTO	JUSTIFICADO FPT	AJUSTES	VALIDADO TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS			
Profesorado	43.142.700	-562.660	42.580.040
Material inventariable	320.161	-8.117	312.044
Material no inventariable	3.566.952	-32.468	3.534.484
Utilización de aulas	3.253.781	-353.986	2.899.795
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**50.283.594**	**-957.231**	**49.326.363**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	977.900	-228.600	749.300
Otros costes de desarrollo del plan	13.901.977	-5.409.207	8.492.770
TOTAL COSTES GENERALES	**14.879.877**	**-5.637.807**	**9.242.070**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	6.487.408	-1.791.621	4.695.787
TOTAL COSTES FINANCIABLES DEL PLAN	**71.650.879**	**-8.386.659**	**63.264.220**

Tras los ajustes propuestos por este Tribunal, el importe justificado (63.264.220 pesetas) es inferior a la liquidación de gastos realizada (71.086.917 pesetas) de la subvención, lo que podría dar lugar a un reintegro por importe de 7.822.697 pesetas.

---

beneficiario (documento de "control de firmas" de los grupos asistentes al curso objeto de ajuste, documentos diez y once de la documentación anexa a las alegaciones), y la obtenida por el Tribunal durante el proceso de circularización realizado, pues parte de los partícipes recogidos en el DS-15 presentado a FORCEM, niegan su participación en el citado curso o grupo, lo que pone en duda la veracidad de la documentación aportada por la Fundación Pascual Tomás.

En consecuencia no puede aceptarse la alegación efectuada por el beneficiario y no se modifica el texto.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado por este Tribunal se deducen las siguientes consideraciones:

- Dentro de la memoria del plan formativo presentada en su solicitud por FPT, se incluía en el epígrafe 7.2.9. la realización de una evaluación del plan con el siguiente alcance:

  - Determinar el grado de satisfacción de la formación por los participantes.

  - Establecer el grado de satisfacción por parte de las empresas adheridas al plan de formación respecto a la formación recibida por los trabajadores de éstas.

  - Realizar un seguimiento de la utilización de los conocimientos adquiridos.

Sin embargo, este Tribunal tan sólo ha tenido constancia de que se ha efectuado un seguimiento del grado de satisfacción de los partícipes en los cursos

- La impartición de las acciones que componían este plan fue realizada en su totalidad por dos empresas contratadas para este fin, la Federación Valenciana de Empresarios de Turismo (FEVET) y el Instituto de Aplicaciones de Formación y Desarrollo (IAFD). Realizada una comparación en el coste/hora de contratación para aquellos cursos que eran comunes a ambos proveedores, se han hallado diferencias, motivadas tanto por contratar a diferente precio los conceptos de gasto correspondientes a formadores, alquiler de equipos, gastos de preparación de material didáctico y adquisición de material didáctico, como por admitir la Fundación la repercusión de gastos generales a uno de los proveedores, siempre para el mismo número de alumnos. Las citadas diferencias se muestran en el cuadro adjunto:

	FEVET		IAFD		
DENOMINACIÓN	**Nº CURSO**	**COSTE/HORA**	**Nº CURSO**	**COSTE HORA**	**DIFERENCIA**
Calidad total	1.1	29.785	1.3	35.433	- 5.648
Inglés 1	15.1	30.240	15.7	35.949	- 5.709
Tapas e innovación	47.1	27.863	47.2	33.250	-5.388
Calidad de servicio	68.1	31.556	68.2	29.585	1.970
Microsoft inicial	74.1	50.525	74.5	56.773	-6.248
Cocina al vacío	84.1	31.819	84.3	35.535	- 3.716
Cocina de las carnes	85.1	29.875	85.2	35.535	- 5.660
Cocina levantina	86.1	29.875	86.2	35.535	- 5.660

Estas diferencias en el precio del coste/ hora no han sido justificadas.

- Con el fin de validar los requisitos exigidos por FORCEM respecto a la asistencia de los participes a los cursos, se realizó una muestra sobre la acción 15 "Inglés I". Los datos obtenidos se recogen en el cuadro adjunto:

CURSO	ALUMNOS FINALIZADOS SEGÚN DS-15	% HORAS ASISTIDAS	Nº ASISTENTES CON % < 90% DE HORAS/CURSO	% CERTIFICADOS EMITIDOS
15.1	15	99,49	0	100
15.2	15	98,97	0	100
15.3	14	91,76	8	100
15.4	15	88,80	9	100
15.7	12	70,46	8	100
15.8	16	96,50	1	100
15.9	15	97,33	1	100
TOTAL	**102**		**27**	

Sin embargo, este hecho no ha supuesto ajustes en el número de asistentes.

- Existe una evaluación de los cursos elaborados por la Fundación, dividida por áreas geográficas de carácter muy genérico, que presenta fundamentalmente datos de costes/ hora de alumnos y del grado de cumplimiento del número de alumnos en los cursos realizados. En esta evaluación no se hace ninguna referencia al impacto de los cursos realizados en la situación profesional de los alumnos. Por otra parte, no hay constancia escrita sobre el uso de los datos reflejados en el estudio de evaluación para planificar futuros programas formativos. Esta situación puede afectar en el futuro al grado de eficacia y eficiencia con que se deben aplicar estas ayudas.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que, sin embargo, han sido considerados por FORCEM en la liquidación final de las ayudas.

Las deficiencias indicadas en párrafos anteriores, que conllevan una minoración de la justificación presentada por FPT por importe de 8.386.659 pesetas, podrían dar lugar a un reintegro por alcance de 7.822.697 pesetas, diferencia entre la subvención

certificada por FORCEM y los costes fiscalizados por este Tribunal, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento.

4.19.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ANDALUCÍA (UGT-ANDALUCÍA)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES[81].

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Unión General de Trabajadores de Andalucía (en adelante, UGT-Andalucía) se constituyó en julio de 1988 como una organización descentralizada de la Unión

---

[81] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que el título de la fiscalización "*Fondos Públicos destinados a la formación continua de trabajadores, ejercicios 1996, 1997 y 1998*" no se corresponde con el que figura en los escritos remitidos por este Tribunal para comunicarle el inicio de las actuaciones de fiscalización, lo que invalida el informe y vulnera el principio de seguridad jurídica (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº1). Con relación a esta alegación, este Tribunal debe poner de manifiesto que:

- Las fiscalizaciones a realizar por este Tribunal se incluyen en el Programa de Fiscalizaciones que el Pleno aprueba anualmente. En tanto en cuanto una fiscalización esté en curso, se incorpora al Programa del año siguiente.
- En concreto, y por lo que se refiere a la fiscalización objeto de alegaciones, se incluyó en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 1999, aprobado por Acuerdo del Pleno en su reunión de 26 de noviembre de 1998.
- En el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2000, aprobado por Acuerdo del Pleno en su reunión de 21 de diciembre de 1999, se siguió incluyendo esta fiscalización.
- En el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2001, aprobado por Acuerdo del Pleno en su reunión de 19 de diciembre de 2000, se sigue incluyendo esta misma fiscalización en su epígrafe IV.3- Informes especiales a realizar por iniciativa del Tribunal: *"Fiscalización sobre los fondos públicos destinados a la formación continua de trabajadores, ejercicios 1996, 1997 y 1998"*.

Dado que los sucesivos Programas de Fiscalizaciones se refieren al mismo objeto, las distintas comunicaciones con el beneficiario hacen referencia al Programa de Fiscalizaciones vigente a esa fecha. Por este motivo, en los oficios 1067 de fecha 14.10.1999 y 1071 de fecha 15.10.1999, se cita el Acuerdo del Pleno de fecha 26 de noviembre de 1998, y en el Anteproyecto de Informe objeto de alegaciones remitido con fecha 25.9.2001, la referencia es al Acuerdo de 19 de diciembre de 2000.

En cuanto a la diferencia temporal señalada por UGT-Andalucía, ésta se debe a una ampliación del ámbito temporal de esta fiscalización por el Pleno del Tribunal al aprobar sus Directrices técnicas, si bien esta modificación no ha tenido ningún efecto en el caso de este beneficiario, para el que tan sólo han sido objeto de fiscalización las subvenciones concedidas por el INEM destinadas a la formación continua de trabajadores en el ejercicio 1997.

Por todo lo expuesto, este Tribunal entiende que no hay cambio de fundamentación jurídica, ni existe indefensión (prueba de ello son las alegaciones), ni inseguridad jurídica y, por tanto, no hay razón alguna para anular las actuaciones fiscalizadoras. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

General de Trabajadores Confederal para el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, si bien dotada con una personalidad jurídica propia y distinta de la organización general de la que forma parte. Por tanto, UGT-Andalucía se rige por los Principios Generales y la Declaración de Principios de UGT-Confederal, siéndole de aplicación asimismo, las resoluciones y acuerdos de los Congresos y de los órganos de dirección de UGT-Confederal, tal y como establecen sus actuales Estatutos.

Por último, conviene destacar que UGT-Andalucía se estructura a su vez en Uniones Provinciales y Comarcales (órganos de carácter territorial que coordinan la actuación de los distintos organismos de esta organización a nivel comarcal) y en Federaciones (organismos sindicales de carácter profesional) que, a diferencia de UGT-Andalucía, carecen de personalidad jurídica propia.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENE LA AYUDA.

UGT-Andalucía desarrolló dos actuaciones de formación profesional continua a lo largo de 1997 y 1998: su propio plan intersectorial (F19971511) y una parte del plan intersectorial nacional de UGT Confederal (F19970005) desarrollado en Andalucía.

El plan intersectorial de UGT-Andalucía es un plan intersectorial autonómico (F19971511) presentado en la convocatoria de 1997, con fecha de solicitud 20.6.1997, siendo aprobado por resolución del Director General del INEM de fecha 16.12.1997.

El plan constaba en la fase de compromiso de veintisiete acciones con una cobertura de alumnos de 4.440 y un número de horas a impartir de 254.880. A la terminación del plan, UGT-Andalucía certificó la realización de la totalidad de las acciones comprometidas con una cobertura de 4.344 alumnos (97,8% de los previstos) y un número de horas de 245.703 (96,4% de las previstas). La realización de las acciones fue contratada con centros de formación privados (8 centros) representando el valor de la contratación un 39,6% del coste total de la actividad formativa.

El resto de las acciones formativas fue realizado por centros de formación pertenecientes al entorno de UGT (FETE Andalucía, la propia UGT-Andalucía e IFES, fundación promovida por la UGT Confederal)[82].

[82] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que no fue el entorno de UGT quién solicitó este plan, no debiendo presuponerse que las entidades que ejecutaron dicho plan están en la órbita de UGT-Andalucía (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 4). Con relación a esta alegación, el Tribunal considera necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

- El Anteproyecto de Informe no cuestiona el hecho de que el solicitante del plan fuera UGT-Andalucía, en contra de lo manifestado por el beneficiario en su alegación, por lo que este Tribunal entiende que es errónea la interpretación dada por el beneficiario al manifestar este reparo. Tampoco pone en duda este Tribunal que las entidades UGT-Andalucía, FETE-UGT-Andalucía e IFES tengan personalidad jurídica propia y diferenciada.
- Por lo que se refiere a las explicaciones dadas por el beneficiario respecto a la capacidad de obrar de IFES y de FETE-UGT-Andalucía, este Tribunal no la ha cuestionado en el Anteproyecto de Informe, por lo que no se entiende la alegación realizada.
- En cuanto a la expresión *"entorno de UGT"*, este Tribunal en ningún caso ha manifestado que suponga una dependencia entre las entidades citadas, sino que existe una afinidad de intereses y fines. Así, el vínculo existente entre UGT- Confederal, UGT-Andalucía y FETE-UGT-Andalucía se pone de manifiesto por el propio beneficiario en su alegación nº 2, al citar, entre las diferentes funciones de UGT-Andalucía establecidas en sus Estatutos, las de *"Aplicar las resoluciones y directrices sobre las políticas confederales de la UGT"*, *"Coordinar la acción de las Federaciones"* y *"Asegurar el cumplimiento de las tareas sindicales comunes"*. Adicionalmente, otro argumento a favor de la vinculación que existe entre estas organizaciones, es que tan sólo entre entidades vinculadas se permite la justificación de costes mediante notas de cargo, tal y como recoge la Instrucción de Justificación de Costes de Planes Formativos, Convocatoria 1997, apartado II CRITERIOS DE JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA. Por lo que respecta al vínculo con IFES, éste se produce desde el momento en que esta Fundación fue promovida por UGT (hecho que se cita en el Anteproyecto de Informe), como fundación benéfico-docente de carácter privado el 3.12.1986. También es un hecho que, por su carácter docente, IFES imparte un elevado número de acciones formativas correspondientes a planes aprobados a Federaciones de UGT, Uniones Comarcales de UGT, o la propia UGT-Confederal.

  Por lo expuesto, este Tribunal entiende que queda suficientemente explicada la expresión de *"entorno de UGT"*, y que ha sido el propio beneficiario el que ha realizado una apreciación subjetiva errónea al interpretarla como *"malsonante y tendenciosa"*. A mayor abundamiento, esta expresión ha sido utilizada en los epígrafes correspondientes a UGT-Confederal y otras Uniones Territoriales de UGT fiscalizadas, sin que haya provocado ningún rechazo por parte de éstas, lo que pone de manifiesto la escasa objetividad con que el beneficiario ha abordado la elaboración de sus alegaciones.

En consecuencia, este Tribunal considera que la información recogida en el Anteproyecto facilita una mejor comprensión de la actividad realizada en el plan fiscalizado, por lo que no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por UGT-Andalucía y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	379.803.200
Subvención solicitada	379.803.200
Subvención concedida	305.698.163
Subvención justificada por el beneficiario	303.507.231
Subvención liquidada	300.681.199

En los trámites de solicitud, propuesta de aprobación por FORCEM y Comisión Tripartita, concesión por el Director General del INEM, aceptación de la subvención por el beneficiario, pago de la subvención por el INEM, compromiso y justificación de la aplicación de la ayuda recibida por el beneficiario, liquidación de la justificación por FORCEM y notificación al interesado, se han seguido los requisitos y plazos establecidos en la convocatoria.

UGT-Andalucía presentó como justificación de la ayuda recibida el siguiente detalle de naturalezas de costes:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	278.712.205
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	0
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	0
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	0
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**278.712.205**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	11.828.645
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	1.089.828
TOTAL COSTES GENERALES	**12.918.473**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	11.876.553
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**303.507.231**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**303.507.231**

La diferencia entre el importe justificado por UGT-Andalucía (303.507.231 pesetas) y el finalmente liquidado por FORCEM (300.681.199 pesetas), por importe 2.826.032 pesetas, se debe al ajuste realizado por FORCEM respecto al número de alumnos certificados por UGT-Andalucía.

Por otra parte, para la realización del plan intersectorial nacional, UGT-Confederal suscribió los oportunos convenios con las distintas federaciones sectoriales y uniones de Comunidad Autónoma que integran esta organización sindical. En lo que se refiere a UGT-Andalucía ambas entidades suscribieron dos convenios de colaboración, por los que esta última se comprometía a realizar los siguientes cursos, a los siguientes precios:

ACCION FORMATIVA	GRUPOS	ALUMNOS	HORAS	COSTE / CURSO	COSTE TOTAL
Relaciones Sociolaborales en la empresa	69	15	20	290.000	20.010.000
Mercado de Trabajo e Interlocución Social	2	12	25	525.000	1.050.000
Legislación y Orientación Laboral	3	12	40	700.000	2.100.000
Especialista en Salud y Seguridad. Ciclo I	6	25	270	1.880.000	11.280.000
Especialista en Salud y Seguridad. Ciclo II	4	25	270	1.880.000	7.520.000
Aplicaciones Informáticas	8	15	40	675.000	5.400.000
TOTAL	**92**			**5.950.000**	**47.360.000**

La totalidad de estas acciones formativas, con la excepción de los cursos de aplicaciones informáticas (8 cursos de un total de 92), tenían la condición de formación sindical, por lo que estaba limitada (reservada) su asistencia a personas vinculadas a la UGT: delegados sindicales, miembros de comités de empresa, delegados de personal, etc. Esta situación supone que, en la práctica, la participación efectiva del conjunto de trabajadores en este plan de formación se encontraba sensiblemente reducida, empleándose primordialmente estos fondos para la formación sindical, en lugar de ser aplicados a los fines previstos en el II Acuerdo Nacional de Formación Continua: la readaptación de los trabajadores a los cambios

introducidos en sus puestos de trabajo como consecuencia de los cambios tecnológicos que se vienen produciendo en el ámbito laboral, etc[83].

Los cursos finalmente realizados por UGT-Andalucía dentro del marco de este plan intersectorial nacional de la convocatoria de 1997 fueron los siguientes:

ACCION FORMATIVA	GRUPOS
Relaciones Sociolaborales en la empresa	54
Mercado de Trabajo e Interlocución Social	2
Legislación y Orientación Laboral	3
Especialista en Salud y Seguridad. Ciclo I	3
Especialista en Salud y Seguridad. Ciclo II	2
Aplicaciones Informáticas	8
TOTAL	**72**

El coste que UGT-Andalucía justificó a UGT-Confederal por la realización de estos cursos correspondientes al plan intersectorial nacional se plasmó en una nota de cargo (la nº 2), cuyo importe ascendió a un total de 46.097.455 pesetas. Sin embargo, debe destacarse que la aplicación de los costes por curso previstos en el referido convenio entre la UGT-Confederal y UGT-Andalucía, supondría que el coste máximo admisible por la realización de estos cursos debería ascender a

[83] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que esta afirmación no es cierta, ya que la totalidad de los cursos programados estuvo a disposición de cualquier trabajador, vinculado o no con UGT (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 6). A este respecto, debe señalarse que, efectivamente, UGT-Andalucía no ha establecido "formalmente" en su convocatoria de cursos una restricción en cuanto a los posibles participantes. Ahora bien, sentado este principio, este Tribunal debe indicar que el hecho de que formalmente no se haya prohibido a nadie participar en un curso (lo que iría contra la normativa reguladora de estas ayudas), no significa que no se haya producido "de facto" una restricción en la participación de alumnos vinculados a UGT. La existencia de esta restricción viene a ser reconocida, indirectamente, por la propia UGT-Andalucía cuando en sus alegaciones indica que "*se puede afirmar que los trabajadores que más están en contacto con nuestras Casas del Pueblo, son los que más informados están de las ofertas formativas.... También es lógico pensar que una gran parte de aquellos trabajadores más informados por nuestra organización están afiliados a alguna de nuestras estructuras sectoriales*".

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

33.610.000 pesetas, lo que supone una imputación de gastos sobre el precio del contrato por parte de UGT-Andalucía de 12.487.455 pesetas[84].

Por otra parte, de los convenios firmados se obtiene un coste medio por curso de 514.783 pesetas. Sin embargo, en la justificación presentada por UGT-Andalucía el coste medio por curso asciende a 640.242 pesetas, lo que representa un incremento del 24,37% respecto al coste medio fijado en el convenio, lo que pone de manifiesto una falta de rigor en la aplicación de las ayudas por parte de UGT-Andalucía.

La nota de cargo girada por UGT-Andalucía a UGT-Confederal para la justificación de los costes de desarrollo de este plan de formación presentaba el siguiente desglose de costes:

[84] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que no es correcto el análisis realizado por este Tribunal. Tampoco comparte el análisis realizado por el Tribunal respecto a la desviación existente entre el coste medio según convenio y el coste medio real (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegaciones nº 7 y 8). A este respecto, debe indicarse que, si bien es cierto que los convenios citados por el beneficiario en sus alegaciones contienen una cláusula general (la tercera), que establece como presupuesto máximo imputable el de la cuantía total fijada para realización de la totalidad de los cursos contratados, no es menos cierto que en los Anexos de estos convenios se establece el precio unitario medio para cada uno de los cursos de cada acción formativa, y el precio total de cada una de éstas. Por tanto, de haberse respetado los límites económicos previstos en el Anexo del convenio, UGT-Andalucía únicamente hubiera podido imputar por estos cursos el importe citado en el Anteproyecto de Informe y no el importe que finalmente ha imputado, muy superior al previsto en los convenios firmados.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

CONCEPTO	IMPORTE
Formadores internos	0
Formadores externos	26.306.000
Alquiler o leaging de equipos didácticos	4.898.370
Gastos preparación material didáctico, personal interno	0
Gastos preparación material didáctico, personal externo	0
Adquisición material didáctico	101.998
Bienes consumibles	5.173.917
Alquiler de aulas	1.421.200
Seguro de accidentes de participantes	0
Personal de apoyo interno	4.071.677
Personal de apoyo externo	0
Publicidad y mailing	280.630
Dietas alumnos	2.333.138
Gastos diversos	1.510.525
TOTAL	**46.097.455**

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la ayuda recibida del INEM por UGT-Andalucía correspondiente a la convocatoria del ejercicio 1997, así como la ejecución que ha realizado UGT-Andalucía del plan intersectorial nacional de UGT correspondiente al ejercicio 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones al alcance que se mencionan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

A) Limitaciones que afectan al plan intersectorial autonómico (F19971511)

- No existen partes de imputación de horas del personal propio que UGT-Andalucía incluyó como coste en la justificación presentada, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad de las 11.828.645 pesetas imputadas en este apartado[85]. Lo mismo debe indicarse respecto a los conceptos de

[85] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que este tipo de documentación no era exigida por la normativa reguladora de estas ayudas, y que el equipo fiscalizador del Tribunal manifestó que la información aportada resultaba suficiente para justificar los gastos imputados (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 9). A este respecto, el Tribunal considera, en contra de la opinión manifestada por el beneficiario, lo siguiente:

- Que el Anteproyecto de Informe no afirma que fuera obligatoria la presentación de esta documentación ante FORCEM, ni afirma que el beneficiario infringiese norma alguna.
- Que el Tribunal no exige, a posteriori, documentación distinta de la exigida para el acceso al sistema público de subvenciones, sino que se limita a solicitar una documentación que acredite la realidad y procedencia de un coste (en este caso de personal) imputado. La existencia de esta documentación resulta exigible por lo establecido en el apartado 8.d) de la Resolución de 16 de mayo de 1997, de la Dirección General del INEM, por la que se regula la convocatoria de ayudas, según el cual el beneficiario deberá facilitar (a quien esté legitimado para ello) cuantos datos y documentos le sean solicitados al objeto de permitir la adecuada verificación del uso de la financiación concedida
- Que el Anteproyecto no formula una nueva condición para acceder al sistema público de subvenciones, ni afirma que exista discrecionalidad de la Administración, ni vulneración del principio de seguridad jurídica, ni indefensión, ni perjuicio económico o de otro tipo para el beneficiario de la subvención objeto de fiscalización, tal y como alega el beneficiario. Simplemente, en el Anteproyecto se pone de manifiesto una circunstancia de hecho que afecta al alcance del análisis realizado por el Tribunal.
- Que, si bien el beneficiario entregó al equipo fiscalizador del Tribunal una hoja de cálculo relacionada con estas imputaciones así como sus soportes (nóminas, seguros sociales, extractos bancarios), esta información no era suficiente para admitir la justificación de estos gastos, y así se indicó al beneficiario.
- Que tampoco es cierto que el equipo fiscalizador del Tribunal admitiera verbalmente la existencia de un escaso y poco significativo porcentaje de empresas que aplicara este procedimiento de control interno.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

"Utilización de aulas" (304.000 pesetas), imputados por UGT- Andalucía en el concepto de "Profesorado medios externos", y "Gastos diversos" (11.876.553 pesetas), por lo que este Tribunal no puede emitir opinión respecto a la adecuación de la justificación aportada. Esta limitación afecta a 24.009.198 pesetas[86].

- No existen partes de asistencia de alumnos ni registros de diplomas entregados a éstos[87]. Asimismo, no se ha facilitado a este Tribunal copia de los certificados que obligatoriamente debían ser entregados a los partícipes, por lo que este Tribunal no ha podido confirmar el grado de asistencia a la acción formativa a la

---

[86] UGT-Andalucía defiende en sus alegaciones la inexistencia de esta limitación e indica que existe un error en el texto, ya que la cantidad imputada en concepto de "*Alquiler de aulas*" fue de 308.000 pesetas (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 10). Con relación a esta alegación, este Tribunal considera necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

– Que en la nota de cargo de UGT-Andalucía por la realización de este plan se imputan 304.000 pesetas (y no las 308.000 pesetas que indica el beneficiario en sus alegaciones), por lo que no existe el error indicado por esta organización. Asimismo, debe indicarse que en la justificación de costes que la propia UGT-Andalucía presentó a FORCEM por la realización de este plan, éste, y otros importes, fueron incluidos dentro del apartado de "*Profesorado medios externos*" a pesar de que, como indica UGT-Andalucía, en la nota de cargo figuraba en el apartado de "*Alquiler de aulas*".

– Por lo que se refiere a la afirmación del beneficiario sobre una supuesta conformidad manifestada por el equipo fiscalizador sobre la documentación presentada como justificante de los costes de "Alquiler de aulas" y "Gastos diversos", debe señalarse que se trata de una interpretación errónea. Por el contrario, lo que pone de manifiesto el Anteproyecto de Informe es una deficiencia de control interno que impide a este Tribunal emitir opinión.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[87] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que no existía normativa alguna que exigiera la existencia de partes de asistencia ni de registros de diplomas entregados (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 11). Con relación a esta alegación, debe indicarse que el texto no afirma que exista una norma que exija esta documentación. Simplemente se hace constar un hecho, que ha impedido practicar prueba alguna que permita verificar la asistencia real de los alumnos a las acciones formativas. Esta deficiencia de control interno ha impedido contrastar los alumnos asistentes a las acciones formativas, y realizar, por tanto, la oportuna liquidación. Del mismo modo, este Tribunal desconoce, por no haberle sido facilitados por el beneficiario en el transcurso de los trabajos de fiscalización "in situ", los datos que sirvieron de base para identificar en los certificados de asistencia emitidos, los días y horas de asistencia de los alumnos, datos que eran exigidos por la normativa reguladora de la convocatoria de planes de formación para 1997.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

que estaban adscritos ni la adecuación, en el caso de existir, de la certificación entregada[88].

- No se ha facilitado a este Tribunal, pese a haberlo solicitado, detalle de los conceptos incluidos en las facturas emitidas a UGT-Andalucía por los siguientes proveedores externos: Choquet y asociados S.L., Fundación Social para el Progreso de Andalucía, Sistemas y Producciones Multimedia, S.L., TACK Training International S.L., Proceso e Informática S.L. y Formación y Consultoría S.A., por lo que no se han podido comprobar los límites establecidos por la convocatoria respecto a los epígrafes "Otros costes de desarrollo del plan" [89] y "Otros costes indirectos". Tampoco ha sido posible, por

---

[88] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que la normativa reguladora de la subvención no obligaba a la conservación de estas copias (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 12). Con relación a esta alegación, debe ponerse de manifiesto el desconocimiento del beneficiario de la normativa reguladora de la subvención, ya que la Resolución de la Dirección General del INEM de 16 de mayo de 1997, por la que se aprobó la convocatoria de ayudas para 1997, establecía la exigencia de esta copia. Así, el apartado 14 Control y seguimiento, indica:"*(...) Deberán entregar a cada participante un certificado de participación en la acción formativa en el que como mínimo se haga constar los días en que se ha desarrollado y las horas de formación recibidas por el participante, especificando, en su caso, las horas presenciales, a distancia, y otras asociadas a la acción formativa. De este certificado se conservará una copia con el recibí del participante o, en su defecto, la acreditación fehaciente de haberle sido remitido."*

En cuanto a la prueba de circularización de alumnos, debe señalarse que se trata de una prueba adicional con otra finalidad diferente a la manifestada por el beneficiario, que en ningún modo elimina la obligación que la norma impone a éste, ni subsana las deficiencias de su control interno.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[89] Este Tribunal no comparte lo manifestado por el beneficiario en su alegación respecto a la falta de importancia, para la comprobación de los límites del módulo "Otros costes de desarrollo del plan", del desglose de los conceptos de costes en las facturas imputadas en este apartado del plan de formación (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 14). Por el contrario, el Tribunal considera que esta información sí es relevante para calcular tanto este límite como el límite del módulo "Otros costes indirectos", ya que las estipulaciones contenidas en los distintos contratos firmados entre UGT-Andalucía y los formadores contemplan la realización de actividades formativas y no formativas. Al no conocer este Tribunal el desglose por conceptos de las facturas correspondientes a estos contratos, no ha podido comprobar los importes imputables a las actividades distintas de las puramente formativas, lo cual, en contra de lo que alega el beneficiario, sí es relevante para el cálculo de la base sobre la que se aplican los porcentajes máximos de los conceptos "Otros costes de desarrollo del plan" y "Otros costes indirectos", que se contienen en la Resolución de la Dirección General del INEM de 16 de mayo de 1997.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

este motivo, verificar si los costes imputados a través de estas facturas eran realmente costes subvencionables[90].

- Por otra parte, este Tribunal no ha podido verificar si justificantes aportados por Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT (en adelante FETE-UGT), incluidos por UGT-Andalucía en la justificación del plan, por valor de 3.380.793 pesetas, correspondían realmente al plan fiscalizado[91].

  En el mismo sentido, tampoco ha podido verificar el Tribunal que justificantes aportados por UGT-Andalucía por valor de 9.206.978 pesetas, incluidos en la justificación, referentes a dietas, alquiler de equipos didácticos y bienes consumibles, correspondan a actividades formativas[92].

---

[90] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que el Tribunal está poniendo en duda la realización de los cursos por dichas empresas sin ofrecer prueba de esta ilegalidad (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 15). Respecto a esta alegación, debe indicarse que en el texto no se habla de ilegalidad alguna, ya que no se afirma que se estén incluyendo costes no subvencionables. Lo que plantea el Tribunal es que la falta de detalle en alguna de las facturas expedidas por los proveedores, no ha permitido verificar que los importes imputados correspondan en su totalidad a conceptos financiables según la normativa reguladora de estas ayudas.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[91] El beneficiario manifiesta en esta alegación su imposibilidad de defensa, ya que los datos indicados en el texto son insuficientes para identificar las facturas que este Tribunal no ha podido verificar como correspondientes al plan fiscalizado (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 16).

Este Tribunal debe indicar que UGT-Andalucía aportó 91 facturas, cuya cuantía ascendía a 6.550.273 pesetas, para justificar la nota de cargo de UGT-FETE-Andalucía, de fecha 23.4.1998, que ascendía a 7.290.805 pesetas. De ellas, un total de 59, por importe de 3.380.978 pesetas, no reflejaban su vinculación a este plan, ni identificaban la acción formativa a la que correspondían. Por tanto, la suma de las facturas presentadas por FETE-UGT-Andalucía que adolecen de este defecto permitiría al beneficiario llegar al importe reflejado en el Anteproyecto de informe.

Este Tribunal entiende que las dos afirmaciones que contiene el Anteproyecto de Informe relativas a los importes de 3.380.978 pesetas (apartado 2.1.A)) y de 6.550.273 pesetas (apartado 2.2.A)), no son incompatibles, ya que esta última representa el total de las facturas entregadas, mientras que la primera cantidad recoge el importe de aquéllas respecto de las que este Tribunal tiene una limitación, por no poder identificar su correspondencia con el plan fiscalizado.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[92] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones la imposibilidad de efectuar alegación alguna al no indicarse en el Anteproyecto las facturas que integran este importe (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 17). Respecto a esta alegación, debe indicarse que este Tribunal ha obtenido sus conclusiones sobre la base de las facturas facilitadas por el beneficiario, y que las facturas

B) Limitaciones que afectan al plan intersectorial nacional (F19970005).

- UGT-Andalucía ha presentado dos justificaciones distintas de los costes incurridos en la realización de estos cursos: la nota de cargo nº 2 (anteriormente transcrita en este informe) por un importe de 46.097.455 pesetas, que sustituyó a su nota de cargo nº 1, por un importe de 46.026.256 pesetas. Sin embargo, la referida nota de cargo nº 2 no se corresponde con un detalle de facturas y porcentaje de éstas imputables a este plan, facilitado por UGT-Andalucía, por un importe de 45.850.135 pesetas. Todo ello pone de manifiesto una significativa deficiencia de control interno por parte de UGT-Andalucía[93].

- No existen partes de imputación de horas ni documentación alguna de control interno que permita verificar la realidad de los costes imputados en el apartado de "Personal de apoyo interno". Esta limitación supone la imposibilidad de verificar la realidad y exactitud de la imputación (4.071.677 pesetas), lo que supone el 8,83% del importe total de la nota de cargo justificado por UGT-Andalucía a la Comisión Ejecutiva Confederal de UGT.

- No existe documentación alguna de control interno que permita verificar la realidad de los costes imputados en el apartado de "Gastos diversos"[94]. Esta

---

a que se refiere el Anteproyecto son aquéllas en las que no se identifica el curso a que corresponden o su vinculación al plan.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[93]UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que la crítica efectuada evidencia una visión sesgada y tendenciosa de esta organización (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 18). A este respecto, este Tribunal debe indicar que su crítica no está basada en las diferencias detectadas entre las justificaciones de gastos presentadas por UGT-Andalucía (que son exiguas), sino que se refiere a la propia justificación de gastos en sí misma considerada. Así, el hecho de que UGT-Andalucía aporte hasta tres justificaciones distintas de unos mismos gastos, y que sea incapaz de aclarar los motivos de estas diferencias, pone de manifiesto un importante déficit de control en la justificación de la aplicación dada a estos fondos públicos, que afecta a la credibilidad de la propia justificación de gastos.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[94] La alegación realizada por UGT-Andalucía (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 20) es idéntica a la ya tratada en la nota a pie de página nº 89, por lo que hay que remitirse a lo allí indicado. No obstante lo anterior, debe reseñarse a este respecto que el detalle de facturas imputado a este plan, facilitado por UGT-Andalucía al Tribunal, no recogía ni los conceptos de gasto, ni los proveedores, ni las facturas, ni los porcentajes de imputación aplicados en este apartado, por lo que fue necesario solicitar del beneficiario el correspondiente detalle que justificara el importe total que imputaba. Analizada la justificación presentada por UGT-Andalucía, esta entidad no acreditó la

limitación supone la imposibilidad de verificar la realidad y exactitud de 1.510.525 pesetas, lo que supone el 3,28% del importe de la nota de cargo justificado por UGT-Andalucía a la Comisión Ejecutiva Confederal de UGT.

- Por último, UGT-Andalucía ha imputado a este plan facturas en cuyo texto se efectúa una indicación genérica del concepto facturado (vgr: alquiler de equipos didáctico o suministro de material de papelería, "para cursos de formación pertenecientes al Plan Intersectorial de UGT"). Esta falta de concreción de los bienes o servicios prestados, ha impedido al Tribunal verificar la corrección de la clasificación de los mencionados costes en la justificación presentada y, por tanto, la procedencia o improcedencia de su imputación. Las peticiones realizadas en este sentido por este Tribunal a UGT-Andalucía, no fueron atendidas en el caso de F.P.C.[95] Esta limitación supone la imposibilidad de analizar la procedencia de la imputación de un importe de 1.472.708 pesetas.

---

existencia de un sistema de reparto de costes que permitiera validar la coherencia de la imputación de sus costes de estructura.

Por otra parte, la verificación de la corrección de las operaciones reflejadas en la citada relación puso de manifiesto la existencia de errores en los importes imputados por UGT-Andalucía (facturas fuera de fecha, porcentajes de imputación faltos de coherencia, etc.), lo que nuevamente pone de manifiesto una deficiencia de control interno en la elaboración de la justificación presentada por UGT-Andalucía.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[95] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que la realización de este detalle no siempre resulta posible. Asimismo, indica el beneficiario que todas las peticiones formuladas por el Tribunal fueron atendidas (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 21).

A este respecto, este Tribunal debe indicar que la falta de concreción del material suministrado impide verificar si, efectivamente, el material facilitado por el proveedor tenía o no el carácter y naturaleza que indica el texto genérico de la factura, pues se detectaron casos en que la imputación de costes en concepto de equipos didácticos realizada por UGT-Andalucía no respondía a la realidad, de acuerdo con la descripción de los bienes facturados efectuada por Tack Training International, SL. (vgr: vídeo, televisor, pantalla magnética, y retroproyector).

Por otra parte, este Tribunal debe aclarar que el escrito de 10 de julio de 2000, con el que UGT-Andalucía remitía la documentación pendiente de entrega resultó incompleto, quedando pendiente la documentación relativa a F.P.C., que fue nuevamente solicitada por el Tribunal el 23 de julio de 2000, solicitud que no fue atendida por el beneficiario, y que es a la que hace referencia el Anteproyecto de Informe.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

A) Plan intersectorial autonómico (F19971511)

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en la fiscalización realizada son los siguientes:

- FETE-UGT imputó al plan fiscalizado la cantidad de 7.290.805 pesetas mediante una nota de cargo. Tras una petición de este Tribunal, UGT-Andalucía aportó una relación de facturas como soporte de la referida nota de cargo, por valor de 6.550.273 pesetas. Consecuentemente, existe un importe de 740.532 pesetas no justificado que debe ser minorado en la justificación presentada[96].

[96] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que la aportación de la nota de cargo girada por FETE-UGT-Andalucía es documento suficiente para justificar el coste imputado al plan (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº22). Este Tribunal no puede aceptar la opinión del beneficiario respecto al valor justificativo de las notas de cargo, ya que la Instrucción de Justificación de Costes de Planes Formativos, Convocatoria 1997 de FORCEM, dispone en su apartado II. CRITERIOS DE JUSTIFICACIÓN DE LOS COSTES DE LA ACTIVIDAD FORMATIVA que *"(...) En cuanto a las notas de cargo, éstas deberán ser suficientemente explicativas de las actividades formativas a las que se refiere el cargo efectuado, y deberán corresponder a costes reales de la entidad emisora, que mantendrá los justificantes originales de dichos costes a disposición de las eventuales auditorías (...)"*, condiciones que no se han cumplido por el beneficiario.

- Respecto al resto de justificantes incluidos en esta nota de cargo, se han observado las siguientes incidencias:

  - Este Tribunal no considera admisibles facturas correspondientes a cursos de formación por valor de 2.169.943 pesetas, por corresponder a cursos no pertenecientes al plan fiscalizado, y cuyo detalle se muestra en el cuadro adjunto:

Asimismo, este Tribunal debe hacer constar que, previa solicitud del equipo fiscalizador, el beneficiario aportó un primer conjunto de justificantes cuyo importe era inferior a la nota de cargo imputada, hecho que le fue puesto de manifiesto por el citado equipo, tras lo cual el beneficiario presentó una nueva documentación que tampoco justificaba el total de la nota de cargo a que se refiere esta alegación. En consecuencia, este Tribunal procedió a ajustar la diferencia (740.532 pesetas) entre el importe de la nota de cargo (7.290.805 pesetas) y el soporte finalmente entregado como justificación (6.550.273 pesetas).

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

PROVEEDOR	Nº FACTURA	FECHA FACTURA	IMPORTE FACTURA	CURSO	MOTIVO
Asociación Monjoniana	S/n	S/f	42.000	Atención al público	La factura indica que el curso se realiza en Granada. Según la relación de cursos realizados, facilitada por UGT-Andalucía este curso se realiza en La Rinconada (Sevilla)
	S/n	S/f	225.000		
Servicios informáticos y económicos, S.L.	22/98	10/3/98	199.000	Procesador de texto	Se rechaza esta factura por no existir este curso en la relación de facturas facilitadas por UGT-Andalucía
P.M.J.	1	3/2/98	126.000	Procesador de texto	Se rechaza esta factura por no existir este curso en la relación de facturas facilitadas por UGT-Andalucía
G.G.L.	S/n	31/3/98	67.000	Técnicas de comunicación	Se rechaza porque ninguno de los cursos realizados en Jaén se corresponde con el indicado.
A.M.T.	S/n	31/3/98	134.000		
G.G.G.	S/n	31/3/98	134.000		
Ofimática	5	S/f	178.443	Aplicaciones informáticas Microsoft	Se rechaza porque según listado facilitado por UGT-Andalucía el único curso de este tipo impartido en Jaén se realizó en la sede de UGT-La Carolina
Escuelas Profesionales de la Sagrada Familia	39	9/2/98	204.500	Como hablar en publico	Se rechaza porque ninguno de los cursos realizados en Ecija se corresponde con el indicado.
	38	9/2/98	240.000	Procesador de texto	Según listado facilitado por UGT-Andalucía, el único curso de procesador de texto se realizó en Puente Genil (Córdoba)
Academia OPTIMA	11/98	Marz.98	300.000	PowerPoint	Se rechaza porque ninguno de los cursos impartidos en Almería se realizo en la citada academia.
Instituto de Formación y Exámenes S.L.	131/B	30/12/97	320.000	Atención al público	La factura indica que el curso se realiza en Almería. Según la relación de cursos realizados, facilitada por UGT-Andalucía este curso se realiza en La Rinconada (Sevilla)
TOTAL FACTURACIÓN NO ACEPTADA[97]			**2.169.943**		

[97] UGT-Andalucía, en sus alegaciones, aporta un conjunto de datos sin adjuntar documentación alguna que acredite la realidad de sus afirmaciones (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegaciones nº 24 a 30). Respecto a esta alegación, este Tribunal debe indicar que con fecha 14.10.1999, requirió de UGT-Andalucía la relación de cursos correspondientes al plan de formación intersectorial autonómico F19971511, con el siguiente detalle: denominación, lugar, fecha y centro de impartición, documentación que fue entregada al equipo de fiscalización.

Durante los trabajos de fiscalización, el Tribunal contrastó la citada relación de cursos con las facturas entregadas por UGT-Andalucía, detectando las irregularidades que se recogen en el Anteproyecto de Informe, y que el propio beneficiario acepta en el caso de la factura 11/98 emitida por la Academia Optima, por valor de 300.000 pesetas. En consecuencia, como la documentación aportada en su día a este Tribunal, que sirvió de base para la elaboración del Anteproyecto, no se corresponde con la información contenida en las alegaciones de UGT-Andalucía, y como ésta no aporta documentación alguna que las justifique, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

- La factura de M.A.B.M., nº 40, por importe de 69.600 pesetas se imputa como consecuencia de la adquisición de productos de propaganda para el IX de Congreso de CECAP. Dado que este congreso no esta relacionado con la actividad formativa, procede minorar la justificación presentada en el referido importe.

- La factura de AUTOALQUILER HUELVA, S.L., nº 2300258-L, por importe de 8.700 pesetas corresponde a un alquiler de coche. La persona a la que se alquila el coche no figura entre la relación de profesores contratados por FETE-UGT ni por UGT-Andalucía por lo que procede una minoración de la justificación presentada por el referido importe[98].

- "Por su parte, UGT-Andalucía imputó al citado plan otra nota de cargo por valor de 34.870.299 pesetas, a pesar de tratarse de su propio plan[99], cuando la justificación en estos casos debe hacerse, tal y como prevé la convocatoria de ayudas, mediante facturas y no mediante notas de cargo."

---

[98] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que los gastos procedentes de estas facturas se justifican con la mera presentación de la nota de cargo emitida por FETE-UGT-Andalucía (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 31 y 32). No puede aceptarse la alegación realizada, ya que la Instrucción de Justificación de Costes de Planes Formativos establece en su apartado II que la justificación a través de notas de cargo no excluye, como no podía ser de otra forma, la presentación de los documentos originales que soportan el gasto. Por tanto, no puede admitirse, en contra de lo que afirma el beneficiario, que la nota de cargo de FETE-UGT-Andalucía sea suficiente por sí sola para justificar el gasto imputado. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[99] UGT-Andalucía manifiesta en su alegación que la indicación de que se trata de su propio plan formativo, está fuera de lugar (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 33). Sin entrar en las injustificadas descalificaciones incluidas por el beneficiario en su alegación, debe señalarse que es precisamente el conocimiento que tiene este Tribunal de la operativa de FORCEM, lo que le permite poner de manifiesto la deficiencia que supone esta forma de justificación (mediante nota de cargo) de las imputaciones realizadas a un plan propio. Como debe saber UGT-Andalucía, este tipo de documento está reservado a las imputaciones que realizan entidades vinculadas al solicitante (como se transcribe en la nota a pie nº 82**,** y no para justificar los costes imputados por el propio beneficiario del plan. Pero es que, adicionalmente, lo que se recoge en el texto del Anteproyecto de Informe no es sino un hecho objetivo, que tiene por objeto facilitar al lector un mejor conocimiento de la justificación realizada por UGT-Andalucía. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

Como consecuencia de los ajustes propuestos en los puntos anteriores los gastos aplicados a la ayuda obtenida por el beneficiario resultarían minorados en un importe de 2.988.775 pesetas según detalle recogido en el cuadro adjunto:

CONCEPTO	JUSTIFICADO UGT-ANDALUCÍA	AJUSTES	VALIDADO TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado	278.712.205	-2.910.475	275.801.730
Material inventariable	0		0
Material no inventariable	0		0
Utilización de aulas	0		0
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**278.712.205**	**-2.910.475**	**275.801.730**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	0		0
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	11.828.645		11.828.645
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	1.089.828	-69.600	1.020.228
TOTAL COSTES GENERALES	**12.918.473**	**-69.600**	**12.848.873**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	11.876.533	-8.700	11.867.853
TOTAL COSTES ELEGIBLES (A+B+C)	**303.507.211**	**-2.988.775**	**300.518.456**
COSTES NO ELEGIBLES	0		0
Imputaciones superiores precio de mercado	0		
TOTAL COSTES DEL PLAN	**303.507.211**	**-2.988.775**	**300.518.456**

Todo ello con independencia de todos aquellos justificantes de los que este Tribunal no ha podido obtener constancia de su afectación al plan fiscalizado y que representan un valor de 12.587.771 pesetas.

Tras los ajustes propuestos por este Tribunal, el importe finalmente justificado quedaría en 300.518.456 pesetas, que resulta inferior a la liquidación de gastos realizada por UGT-Andalucía por importe de 303.507.231 pesetas. La subvención satisfecha a UGT-Andalucía fue de 300.681.199 pesetas, por lo que la minoración propuesta por este Tribunal podría dar lugar a un reintegro por importe de 162.743 pesetas.

B) Plan intersectorial nacional de UGT-Confederal (F19970005)

Tras el análisis realizado sobre las imputaciones de costes realizadas por UGT-Andalucía con relación a este plan, cabe destacar las siguientes incidencias:

Con carácter general debe señalarse que este Tribunal solicitó de UGT-Confederal la identificación de las notas de cargo imputadas a este plan intersectorial nacional de formación. Una vez efectuada esta solicitud, UGT-Andalucía efectuó una

incorporación de nuevas facturas a las inicialmente remitidas por UGT-Confederal a este Tribunal, para justificar los costes imputados a este plan de formación.

A este respecto, debe señalarse que en el concepto de "Otros costes indirectos", se ha pasado de aportar inicialmente a este Tribunal 7 facturas para justificar el importe imputado, a presentar UGT-Andalucía una relación de 4 páginas de facturas (con sus respectivos porcentajes) imputables a este plan[100].

Esta situación pone de manifiesto la existencia de una total ausencia de control interno respecto a los costes imputables a esta parte del plan intersectorial.

a) Profesorado

- En el concepto de "Profesorado, medios externos", este Tribunal ha observado que UGT-Andalucía ha aplicado distintos precios por la impartición de los cursos de una misma acción formativa. Así, el precio estándar aplicado a la acción formativa nº 1, ha sido el de 112.500 pesetas por curso; sin embargo, los profesores de la Federación de Servicios Públicos de UGT (que impartieron 3 cursos de esta acción) sólo han percibido un precio de 60.000 pesetas por curso impartido, sin que existan razones para que UGT-Andalucía haya imputado un precio superior en el resto de los cursos de esta acción formativa. Esta situación pone de manifiesto una significativa falta de rigor en la gestión de las ayudas[101].

---

[100] UGT-Andalucía indica en sus alegaciones que únicamente ha aportado una justificación de gastos a este Tribunal. Asimismo, manifiesta su oposición a que haya existido una total ausencia de control interno respecto a los costes imputados (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegaciones nº 42, 43 y 44).

A este respecto, este Tribunal debe indicar que con fecha 23 de junio de 1999, dirigió un escrito al representante legal de UGT-Confederal (entidad beneficiaria de la subvención) en el que se solicitaba la aportación de la totalidad de la documentación propia y de sus organizaciones sectoriales y territoriales que justificaran la totalidad de los gastos imputados en este plan de formación. Esta documentación fue remitida por UGT-Confederal en dos envíos realizados el 2 y 16 de julio de dicho año; posteriormente, durante la visita "in situ", fue aportada una nueva justificación por UGT-Andalucía referida a su ejecución, constituida por una nueva relación de facturas. Por otra parte, debe indicarse que estas diferencias fueron puestas de manifiesto al recibir de UGT-Andalucía una relación de facturas que difería de la documentación inicialmente facilitada por UGT-Confederal.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[101] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones su desacuerdo con la conclusión obtenida por este Tribunal respecto a la diferencia en los precios cobrados por los profesores (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 45). A este respecto, este Tribunal debe indicar lo siguiente:

- UGT-Andalucía ha aportado como justificantes de gastos de profesorado facturas giradas por determinados profesores a diversas federaciones sectoriales de UGT (Enseñanza y Servicios Públicos), por la realización de determinados cursos correspondientes a este plan intersectorial. A este respecto, UGT-Andalucía no ha aportado ningún documento o contrato que permita apreciar algún nexo entre la referidas federaciones y el plan intersectorial nacional fiscalizado (vgr.: contrato entre estas federaciones y UGT-Andalucía que habilite a estas federaciones para la impartición de cursos correspondientes a este plan de formación intersectorial). Consecuentemente, existe un riesgo de duplicidad en la facturación de unos mismos gastos correspondientes a la Federación de Servicios Públicos, que podían haber sido imputados en el plan de formación fiscalizado, bien directamente por la propia Federación a través de la nota de cargo que imputa al plan, bien indirectamente, a través de la nota de cargo imputada por UGT-Andalucía.

  Este riesgo se ha materializado en el caso de la Federación de Servicios Públicos de UGT, al haber observado el Tribunal a imputación duplicada de la factura nº 1/98 emitida por J.O.M., una como justificación de la nota de cargo emitida por UGT-Andalucía y otra como justificación de la nota de cargo de la Federación de Servicios Públicos de UGT, por importe de 60.000 pesetas, que se tendrá en cuenta en el análisis del plan intersectorial nacional de UGT-Confederal[102].

– Que la totalidad de los cursos que componen esta acción formativa fueron impartidos por profesionales contratados directamente por la propia UGT-Andalucía y por otras dos federaciones sectoriales de UGT: la Federación de Servicios Públicos (FSP) y la Federación Estatal de Trabajadores de la Enseñanza (FETE).

– Que FSP (cuyos cursos han sido impartidos cada uno por un profesor distinto) ha retribuido a los tres profesores a un precio muy inferior a los pagados en los restantes cursos sin que exista explicación alguna para ello (excepto la relativa a la autonomía de cada una de las organizaciones integradas en UGT).

– Que de haber sido aplicado el baremo retributivo de la FSP por la propia UGT-Andalucía (en la que existen profesores que imparten hasta 5 cursos de esta misma acción formativa en este plan de formación, y, por tanto, podía ser más incisiva en la negociación del precio) y por FETE (la misma persona impartió los cuatro cursos desarrollados por esta federación) hubiera supuesto un considerable ahorro de fondos públicos; puesto que no debe olvidarse que los importes pagados a estos profesionales son finalmente sufragados con fondos públicos.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[102] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que no es necesaria de la firma de contrato alguno con las citadas Federaciones y que no ha efectuado imputación excesiva o duplicada de las facturas

- UGT-Andalucía ha aportado como justificación de los gastos de profesorado 24 facturas por un importe de 2.875.000 pesetas, cuya fecha, 15.5.1998, es posterior a la fecha máxima permitida por la convocatoria de FORCEM para la justificación de costes: el 30.4.1998. Estas facturas, además, presentan una fecha de emisión posterior a la de la nota de cargo presentada por la propia UGT-Andalucía a UGT-Confederal: 24.4.1998. Por todo ello, este Tribunal entiende que procede el rechazo de estas facturas y la minoración de la justificación presentada en dicho importe[103].

- Existe una diferencia de 27.500 pesetas entre el importe a que ascienden las facturas aportadas a este Tribunal por UGT-Andalucía en concepto de profesorado y la cifra indicada en este apartado en la nota de cargo aportada

---

aportadas (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegaciones nº 46, 47 y 48. A este respecto, debe indicarse, en lo que se refiere a la carencia de contrato, que únicamente se describe en el texto este hecho y su posible consecuencia. Asimismo, debe indicarse que la existencia constatada de la duplicidad en la imputación de la factura 1/98 de J.O.M. en la justificación del plan intersectorial nacional de UGT-Confederal no se produce dentro de la nota de cargo imputada por UGT-Andalucía, sino dentro de la totalidad del plan intersectorial nacional de 1997 de UGT-Confederal.

[103] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que las facturas deben ser admitidas como justificación de los costes reflejados en la nota de cargo remitida por UGT-Andalucía a UGT-Confederal (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 49). Este Tribunal debe recordar a UGT-Andalucía que la normativa reguladora de esta convocatoria de ayudas (Resolución de la DG del INEM de 16 de mayo de 1997) establecía un plazo preclusivo de caducidad en el que los beneficiarios debían presentar ante FORCEM "la acreditación y justificación de los costes" (apartado 13.4 de la resolución anteriormente citada).

Por tanto, a la fecha de conclusión de dicho plazo (30 de abril de 1998) todos los beneficiarios de estas ayudas debían tener en su poder los documentos que acreditaran el gasto en que habían incurrido por la ejecución del plan de formación aprobado. Los beneficiarios que no hayan podido cumplir su obligación en plazo, pueden repercutir a sus proveedores las consecuencias negativas que para ellos se deriven.

Por otra parte, este Tribunal debe recordar que entre la fecha límite prevista por la resolución anteriormente citada para la finalización de los cursos (31 de marzo de 1998) y la fecha límite para la justificación de gastos (30 de abril de 1998) existe un mes para la obtención de las facturas que permitieran la justificación de estos costes, por lo que UGT-Andalucía y los profesores que impartieron los cursos tuvieron tiempo para justificar adecuadamente el gasto realizado.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

como justificación de costes a FORCEM, por lo que procede la minoración de la imputación de costes realizada en este importe[104].

- UGT-Andalucía ha imputado 231.854 pesetas correspondientes a dietas de desplazamiento de profesores en el apartado de "Otros costes de desarrollo" del plan de formación, en lugar de imputarlos en el apartado de "Costes de profesorado", por lo que debe efectuarse la reclasificación de este importe.

  Por otra parte, este Tribunal ha observado la aplicación de distintos baremos para la indemnización de estos gastos por parte de UGT-Andalucía; baremos que, a su vez, no coinciden con los aplicados por las Federaciones para el personal contratado por éstas para realizar cursos de UGT-Andalucía. Así, en la justificación de costes presentada, UGT-Andalucía ha aplicado en unos casos una indemnización de 18 y 19 pesetas por kilómetro recorrido (caso de profesorado de la Federación de Servicios Públicos); y en otros, 22 y 24 pesetas por kilómetro recorrido. Esta situación vuelve a poner de manifiesto la falta de rigor en la gestión de las ayudas.

- UGT-Andalucía ha justificado distintos precios por los centros de formación contratados para la realización de cursos de idénticos contenidos[105]. Así, el curso

---

[104] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones no comprender de dónde procede la diferencia indicada por este Tribunal (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 50). A este respecto, debe indicarse que el gasto justificado al equipo de fiscalización ascendió a 26.278.500 pesetas y que, efectivamente, este importe coincide con el reflejado en la nota de cargo nº 1 emitida por UGT-Andalucía a UGT-Confederal como costes de profesorado. Sin embargo, la justificación de gastos presentada por UGT-Confederal a FORCEM por la realización de este plan de formación intersectorial nacional estaba basada en la nota de cargo nº 2 también emitida por UGT-Andalucía, y, en ella, se establecía un importe de 26.306.000 pesetas como coste de profesorado, es decir, 27.500 pesetas más de las que figuran en los documentos citados en los párrafos anteriores (nota de cargo nº 1 y justificación aportada a este Tribunal).

Por tanto, quien no puede explicar el origen de esta diferencia entre las justificaciones de gastos presentadas es el Tribunal. No obstante, debe llamarse la atención de que, a tenor de las alegaciones realizadas, UGT-Andalucía parece desconocer, inexplicablemente, la existencia de la nota de cargo nº 2, lo que viene a corroborar lo acertado de la crítica del sistema de control interno efectuada por este Tribunal en el Anteproyecto de Informe.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[105] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que la diferencia de precio se justifica como consecuencia de las diferentes prestaciones que realizan las entidades contratadas (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 51). Este Tribunal, para el tratamiento de esta alegación, se remite a lo indicado en la nota a pie nº 112.

de "Informática básica", de 40 horas de duración y 15 alumnos en todos los grupos, se ha contratado a un precio de 621.000 pesetas por grupo en el caso de que el ente impartidor sea IFES (entidad del entorno UGT), mientras que si el impartidor era Sistemas y Producciones Multimedia, S.L., han sido contratados por un precio de 540.000 pesetas, lo que supone una diferencia no justificada a favor de IFES de 81.000 pesetas por curso (un 15% de incremento sobre el precio aplicado a SPM).

Con relación a este tema, debe señalarse que, según la información aportada por la propia UGT-Andalucía, estos cursos han sido impartidos en los centros Academia Infor-Puente y ALMERIMATIK, por lo que existe el riesgo de que, a su vez, IFES se haya limitado a subcontratar este curso con las citadas academias a un precio inferior, obteniendo un beneficio por la simple interposición entre UGT-Andalucía y el centro que imparte la formación[106].

- El contrato firmado con la Fundación Esculapio para la impartición de 5 cursos de "Especialista en seguridad y salud en el trabajo" no recoge cláusula alguna en su articulado con la indicación del precio a pagar por UGT-Andalucía a dicha Fundación por los cursos contratados, lo que, dejando al margen la calificación jurídica de este defecto contractual, ha impedido a este Tribunal verificar que las facturas emitidas por dicha fundación (2 facturas consecutivas, de 9 y 6 millones de pesetas respectivamente) se ajusten al precio pactado en contrato.

  Por otra parte, este Tribunal ha observado que el precio por curso indicado en dichas facturas (3 millones de pesetas) supera en 1.120.000 pesetas (o lo que es

---

[106] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que, de la documentación aportada a este Tribunal, se deduce claramente que este curso fue realizado directamente por esta fundación en Puente Genil (Córdoba) (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 52).

Este Tribunal únicamente debe indicar que, revisados la documentación aportada por UGT-Andalucía al equipo de fiscalización, no existe documento alguno referente a las facturas indicadas por esta organización sindical en su escrito de alegaciones. De hecho, la afirmación realizada en el texto se basa en la relación de los centros facilitada por UGT-Andalucía, en la que consta que el centro donde fue impartido este curso fue la Academia Infor-Puente.

No obstante lo anterior, este Tribunal debe destacar que los costes de cesión de aula de esta academia y el de profesorado, ascienden a 312.011 pesetas, mientras que el precio contratado y facturado por IFES a UGT-Andalucía ascendía a 621.000 pesetas. Esta situación vuelve a poner en evidencia el riesgo de que con cargo a estos fondos se hayan financiado costes superiores a los de mercado, y, en definitiva, a los costes reales.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

lo mismo en un 59,57%) el coste fijado en el convenio firmado entre UGT-Confederal y UGT-Andalucía para la impartición de estos cursos, lo que pone de manifiesto una vez más la falta de rigor con que UGT-Andalucía aborda la aplicación de las subvenciones recibidas.

Por último, en la justificación presentada por UGT-Andalucía, los pagos correspondientes a estos cursos, aparentemente, superaban en 500.000 pesetas el importe indicado en las facturas emitidas por la referida Fundación Esculapio[107].

b) Alquiler de aulas

- UGT-Andalucía ha justificado en el concepto de "Alquiler de aulas", la repercusión de gastos por el uso de instalaciones propias por importe de 1.332.000 pesetas, a razón de 1.100 pesetas por hora de curso. De acuerdo con la documentación aportada por UGT-Andalucía se trata de gastos de mantenimiento de aulas, por lo que no deben considerarse como alquileres, sino que deben ser reclasificados al concepto de "Otros costes indirectos".

c) Material Inventariable.

- UGT-Andalucía ha imputado por este concepto un importe de 4.898.370 pesetas, sin embargo las facturas presentadas como justificación del importe aplicado a este plan sólo ascienden a 4.813.307 pesetas, por lo que procede la minoración del importe no justificado, esto es, 85.063 pesetas.

  Por otra parte, verificada la distribución de importes realizada por la empresa TACK Training International, SL, de sus facturas de alquiler de equipos, que

---

[107] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones su disconformidad con la comparación efectuada por este Tribunal y con la indicación de la diferencia observada entre el precio factuado por el proveedor y el pagado por UGT-Andalucía a éste (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegaciones nº 53, 54 y 55). En lo que se refiere a estas alegaciones, este Tribunal debe indicar que:

- La diferencia entre los precios recogidos en el Anexo del convenio firmado entre UGT-Confederal y UGT-Andalucía para estos cursos y el precio satisfecho por esta última a la Fundación Esculapio es un hecho incuestionable.
- La explicación que UGT-Andalucía aporta del hecho descrito por este Tribunal respecto a los pagos efectuados a la Fundación Esculapio, no está fundamentada en ninguna evidencia susceptible de análisis, por lo que no puede ser tenida en cuenta.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

ascienden a 3.560.001 pesetas, se observa que éstas corresponden al alquiler de diversos equipos informáticos (8 ordenadores personales y sus correspondientes tarjetas y 4 impresoras) y audiovisuales para 36 grupos. Dado que UGT únicamente ha impartido directamente un curso de informática (los 7 se han impartido por otras entidades), este Tribunal entiende que este coste no corresponde a este plan de formación, por lo que procede el rechazo de estas facturas y la minoración de la justificación presentada en este importe[108].

Por último, este Tribunal debe destacar que no ha obtenido el desglose solicitado de las facturas emitidas en este concepto por F.P.C., por lo que existe tanto el riesgo anteriormente indicado (de tratarse de material informático), como el riesgo de que los bienes o elementos alquilados deban imputarse en concepto de costes.

d) Material no Inventariable

- UGT-Andalucía ha imputado un importe de 64.407 pesetas de federaciones sectoriales de UGT que no han impartido ninguna acción formativa, por lo que dichas facturas son rechazadas como justificación de gastos por este Tribunal. Por otra parte, en dichas facturas se recoge material adquirido que no entra dentro de este apartado, (vgr.: grapas, soporte y tacos de sobremesa, corrector líquido Tipp-ex, etc.)

- UGT-Andalucía ha imputado 101.998 pesetas dentro del apartado de material didáctico, correspondiente a una factura de la sociedad Formación 2020, S.A.

---

[108] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones el desconocimiento de la fuente que ha permitido al Tribunal rechazar estas facturas (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 56). A este respecto, debe indicarse que, a través de UGT-Andalucía, fue solicitada a determinados proveedores, entre los que se encontraba esta sociedad, la identificación de los elementos reales a que se referían los conceptos genéricos que reflejaban las facturas imputadas a esta parte del plan intersectorial nacional de formación (de hecho, a esta cuestión se refiere esta organización en su alegación nº 21).

La contestación efectuada por la citada sociedad, que fue remitida a este Tribunal por la propia UGT-Andalucía mediante escrito de 27 de junio de 2000, indicaba que los equipos alquilados conceptuados como didácticos en las facturas imputadas a este plan fueron los equipos informáticos y audiovisuales que indica este Tribunal en su Anteproyecto de Informe. Dado que UGT-Andalucía no ha aportado explicación ni documentación alguna que contradiga lo afirmado por el Tribunal, y teniendo en cuenta la citada documentación aportada por un tercero: la sociedad Tack Training, SL., no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

por la adquisición de 17 manuales del formador de "La formación continua de los trabajadores" y otros 17 manuales de "Fiscalidad individual y empresarial" ambos de la Editorial IFES. En relación con este material llaman la atención las 2 siguientes cuestiones: primero, que se adquieran estos manuales, que han sido elaborados por una fundación constituida por UGT, como es el caso de IFES, a través de una empresa de formación, cuando de haberlos adquirido directamente de esta fundación el precio, lógicamente, sería más barato; y, segundo, que se imputen costes de unos manuales cuyos temas no tienen aparentemente nada que ver con el contenido de los cursos impartidos. Así, en lo que se refiere a los manuales de fiscalidad, UGT-Andalucía ha indicado que dichos manuales fueron utilizados en un curso de "aplicaciones informáticas" debido a "que una parte de dicho curso se orientó hacia la formación de programas de contabilidad (en base a la libertad de cátedra del monitor y a las necesidades formativas de los alumnos) y se consideró necesario impartir unas nociones suficientes de la temática fiscal"[109].

Este Tribunal estima que las facturas presentadas por UGT-Andalucía no son admisibles y, por tanto, procede su rechazo por no ajustarse al contenido del curso.

[109] UGT-Andalucía manifiesta su disconformidad con el hecho de que no reprodujera en su totalidad el texto de la explicación ofrecida por esta organización y defiende la procedencia de la imputación de esta factura (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 59). A este respecto, debe indicarse que la falta de incorporación de parte del texto explicativo que cita el beneficiario se produjo por cuanto este Tribunal consideró que no aportaba elemento alguno que permitiera la aceptación de la imputación de costes realizada por UGT-Andalucía, resultando suficiente la parte del texto transcrito.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal mantiene el rechazo del coste imputado por no parecer razonable ni necesaria la adquisición de unos manuales sobre fiscalidad individual y empresarial para la impartición de un curso de 40 horas de informática, aunque ésta se orientara a la formación en contabilidad mecanizada por procedimientos informáticos, especialmente cuando lo que se quiere impartir, como indica UGT-Andalucía en sus alegaciones, son "*unas nociones suficientes de la temática fiscal*". No debe olvidarse a este respecto que en su solicitud de ayudas, UGT-Confederal manifestó que el contenido de esta acción formativa 22 "Aplicaciones Informáticas" era el siguiente: sistemas operativos, procesador de textos Word, hoja de cálculo Excel, base de datos Access y programas de diseño Power Point, por lo que, incluso, esta orientación del curso, puede resultar rechazable.

e) Otros costes de desarrollo del plan.

- Por otra parte, de los gastos justificados en este apartado, 848.296 pesetas corresponden a facturas giradas por restaurantes, cafeterías, etc. en las que no se detalla las personas, planes de formación y curso al que corresponde su aplicación, por lo que existe el riesgo de que se estén imputando a FORCEM costes que corresponden a otro tipo de actividades que nada tienen que ver con la formación. En este sentido, este Tribunal considera que no puede admitirse la imputación de las facturas emitidas por las sociedad López y Villalba, SL. por un importe de 113.634 pesetas, dado que, según su texto, no están relacionadas con cusos impartidos por la entidad que ha desarrollado esta parte del plan de formación en Andalucía (concretamente la factura se extiende a nombre la Federación de Alimentación, Bebidas y Tabacos (FAYT) de Andalucía, que no ha realizado curso alguno de este plan de formación).

- UGT-Andalucía ha imputado en este epígrafe un importe de 4.071.677 pesetas en concepto de "Gastos de personal de apoyo interno". En el detalle de gastos presentado a este Tribunal, UGT-Andalucía ha justificado un importe de 3.969.305 pesetas correspondiente a la imputación del coste laboral de 7 trabajadores, aplicando la diferencia restante: 102.372 pesetas, como imputación de una parte de los costes salariales de un trabajador de FETE-UGT. Verificados los cursos facturados por esta federación de UGT, este Tribunal ha observado que éstas tienen como fecha de emisión el 16.2.1998, por lo que la imputación de costes de los meses de marzo y abril de 1998 (51.186 pesetas) no resulta justificada[110].

---

[110] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que estos costes salariales son procedentes (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 61). A este respecto, este Tribunal debe indicar lo siguiente:

- Que el coste salarial de la persona de la que se imputa su retribución ha sido considerada por UGT-Andalucía como coste interno, cuando es una persona que está en la plantilla de otra empresa, en este caso FETE-UGT.
- Que UGT-Andalucía no ha facilitado a este Tribunal documentación alguna, bien de la propia UGT-Andalucía o bien de FETE-UGT, que justificase el importe finalmente imputado a este plan de formación. Es más, en ningún momento UGT-Andalucía ha aportado documentación alguna que acreditara el derecho de FETE-UGT para reclamar este importe, ni el de su pago a la citada federación.
- Que ni UGT-Andalucía ni FETE-UGT han justificado la razonabilidad de la imputación a este plan de aproximadamente una cuarta parte de la jornada laboral de una persona durante 4 meses

Por otra parte, en la justificación de gastos de personal propio para el desarrollo del plan este Tribunal ha observado que se imputa el coste salarial total de una trabajadora de la limpieza de septiembre de 1997 a marzo de 1998, coste que asciende a 1.047.516 pesetas. Este coste debe ser reclasificado al concepto de "Otros costes indirectos".

- Por último, en este apartado se han imputado parcialmente como gastos generales dos facturas de la empresa Onubense, S.L: por importe total de 29.710 pesetas que, por corresponder su concepto a reparto de cartas y paquetería deben imputarse, en todo caso, en el apartado de "Otros costes indirectos". En la misma situación se encuentra la imputación de la factura nº 52 de Unigraf, de 100.920 pesetas.

f) Otros costes indirectos

- UGT-Andalucía ha imputado un importe de 1.510.525 pesetas en este apartado. Para justificar inicialmente dicho importe a este Tribunal, UGT-Confederal aportó a este Tribunal siete facturas remitidas por UGT-Andalucía cuyo importe total ascendía a 10.393.581 pesetas. Realizada la fiscalización "in situ" de esta parte del plan intersectorial nacional, UGT-Andalucía ha presentado en sustitución de las siete facturas iniciales una relación de 197 facturas, cuyo importe, ciertamente, soporta las cuantía

---

para la realización de los trabajos complementarios derivados de la impartición de únicamente 4 cursos.

– Que, por el contrario, UGT-Andalucía no imputó coste alguno de esta naturaleza por la impartición de 3 cursos por la FSP-UGT.

– Que el porcentaje que representan los costes de gestión imputados por FETE-UGT asciende al 23% de los costes de impartición de estos cursos, mientras que para el resto de los cursos este porcentaje es de únicamente el 11%, es decir, menos de la mitad del porcentaje imputado por FETE-UGT.

Por todo lo anteriormente expuesto, y ante la falta de documentación alguna que acreditase la procedencia y razonabilidad de la imputación de costes de gestión existentes en los cursos desarrollados por FETE-UGT, este Tribunal redujo la imputación de costes realizada al mismo porcentaje que para los cursos no realizados por FETE, lo que en la práctica supone la supresión de los costes correspondientes a los meses indicados en el Anteproyecto de Informe (marzo y abril de 1998).

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

1.510.525 pesetas imputadas. Esta situación pone de manifiesto la existencia de una falta total de rigor en la justificación de costes presentada[111].

Como consecuencia de los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal, las imputaciones de costes realizadas por UGT-Andalucía al plan intersectorial de UGT-Confederal quedarían de la siguiente forma:

CONCEPTO	IMPORTE NOTA CARGO	AJUSTES TCu	RECLASIFICACIONES TCu	IMPORTE AJUSTADO TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS				
Profesorado	26.306.000	- 2.902.500	231.854	23.635.354
Material inventariable	4.898.370	- 3.645.064		1.253.306
Material no inventariable	5.275.915	- 166.405		5.109.510
Utilización de aulas	1.421.200		- 1.332.000	89.200
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**37.901.485**	**- 6.713.969**	**- 1.100.146**	**30.087.370**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS				
Seguros de accidentes	0			0
Otros costes de desarrollo del plan	6.685.445	- 164.820	- 1.410.000	5.110.625
TOTAL COSTES GENERALES	**6.685.445**	**- 164.820**	**- 1.410.000**	**5.110.625**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	1.510.525		2.510.146	4.020.671
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**46.097.455**	**- 6.878.789**		**39.218.666**
COSTES NO ELEGIBLES	0			0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**46.097.455**	**- 6.878.789**		**39.218.666**

Estas minoraciones en la justificación presentada, por importe de 6.878.789 pesetas, son tenidas en cuenta en el análisis del plan intersectorial nacional de UGT-Confederal que se contiene en el apartado 4.16 de este Informe.

[111] Esta alegación de UGT-Andalucía es idéntica a las ya tratadas en las nota a pie de página nº 89 y 94, por lo que hay que remitirse a lo allí indicado (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 62).

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado por este Tribunal se deduce lo siguiente:

- Finalmente, debe destacarse que la impartición de las acciones que componían el plan F19971511 fue realizado en su totalidad por empresas y profesionales independientes y por la fundación IFES. En los contratos realizados esta fundación ha tenido un trato diferenciado respecto de otros proveedores. Así, a título de ejemplo, la acción "Gestión y calidad de la formación (formación de formadores)", fue contratada a diferentes precios en función de tratarse de IFES o de un tercero, tal y como demuestra el siguiente cuadro:

DIFERENCIA EN PRECIOS DE CONTRATOS			
PROVEEDOR	**Nº ALUMNOS**	**HORAS DURACIÓN**	**COSTE HORA**
IFES	15	40	16.100
SPM	15	40	10.625

Este tratamiento diferenciado de una acción formativa sustancialmente idéntica, supone, por parte de UGT-Andalucía, una aplicación ineficiente de parte de los fondos públicos recibidos, por importe de, al menos, 876.000 pesetas[112] y de, al

[112] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que este Tribunal ha tenido errores en el cálculo del precio medio de la hora (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 35). A este respecto, debe indicarse que esta alegación se basa en conceptos que no son los que se utilizaron para la redacción del texto, y es que el beneficiario quien ha confundido el concepto de "coste/hora contratado", que es al que se hace referencia en el texto, con el de "coste/hora lectiva facturada", que no se ha utilizado en ningún momento.

Para realizar la comparativa en cuestión, los criterios seguidos por este Tribunal fueron los de la similitud de los contenidos de las acciones formativas objeto de comparación y de las prestaciones a realizar por el proveedor, según los datos, contenidos en los correspondientes contratos.

También el beneficiario ha utilizado el contenido de los contratos como soporte de su alegación, pero las funciones que cita son incompletas. En efecto, cuando indica que, entre las funciones de IFES, se encontraba la de selección y captación del alumnado, omite que esta función debía realizarse conjuntamente con UGT. Asimismo, la función de SISTEMAS Y PRODUCCIONES MULTIMEDIA, S.L. que se cita en la alegación, no es la única que según el contrato debía realizar este proveedor, ya que en éste se establece que *"se encargará de llevar a cabo todas las gestiones necesarias para la adecuada realización de los cursos, entre ellas la asistencia técnica a UGT, en el diseño de la programación y desarrollo de las actividades correspondientes"*; que *"se compromete a realizar la programación asignada, así como el resto de actividades complementarias que se detallan o que resulten necesarias para su buen fin (...)"*; y "*a aportar y realizar conjuntamente con la Secretaría de*

menos, 81.000 pesetas en los que se refiere a la realización de la parte del plan intersectorial desarrollada por este beneficiario.

- El Tribunal no ha observado la existencia de concurrencia de ofertas en la contratación de servicios externos para el desarrollo de las distintas acciones que componen tanto el plan intersectorial autonómico como en el plan intersectorial nacional, por lo que este Tribunal no puede opinar sobre la existencia de una adecuada relación calidad/precio en los servicios contratados.

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser considerado ni por UGT-Andalucía ni por UGT-Confederal en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones[113].

Formación de UGT-Andalucía las actividades de evaluación de las acciones que se concierten y a dichos a aportar a éstas, cuantos informes y documentación sean necesarios."

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[113] UGT-Andalucía manifiesta en sus alegaciones que la fiscalización soportada no tuvo esta finalidad (Documento de alegaciones de UGT-Andalucía, alegación nº 64).

Este Tribunal debe indicar que en escrito remitido al beneficiario, de fecha 14.10.1999, se indica, exclusivamente, que *"se ha acordado la comprobación de las subvenciones recibidas del Instituto Nacional de Empleo (INEM) para formación continua (tramitadas a través de FORCEM) por la Unión General de Trabajadores de Andalucía"*. Esta comprobación comprende la verificación del cumplimiento de los requisitos y condiciones que determinan la concesión o disfrute de la ayuda (artículo 81.4.b del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria). Entre ellos, por tanto, se encuentran los compromisos asumidos por UGT-Andalucía en su solicitud de subvención dirigida a FORCEM, uno de los cuales fue la realización de una evaluación general del plan, que comprendía los aspectos de: *"Grado de satisfacción de la formación por los participantes"*, *"Seguimiento de la utilización de los conocimientos adquiridos", "Impacto sobre la productividad en el trabajo"* e *"Impacto sobre la promoción de los trabajadores"*.

La inclusión en la solicitud a FORCEM de la subvención de este proceso de evaluación supuso que UGT-Andalucía obtuviera una mayor puntuación en su Valoración Técnica. Así, en el criterio de *Calidad de los elementos del plan formativo*, la evaluación supuso el 25% del total puntuado, y en el criterio de *Especificaciones de las acciones formativas*, este aspecto aportó un 18% del total de la valoración de este ítem. Además, este plan fue objeto de una observación positiva expresa por parte de FORCEM, que en su valoración señaló en relación con el plan de UGT-Andalucía, que contenía un *"Mecanismo de seguimiento y control muy adecuado y bien explicitado, presentando los instrumentos de evaluación que utilizan"*. Sin embargo, no consta a este Tribunal la realización de la referida

III.- CONCLUSIONES[114].

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que, sin embargo, han sido considerados por FORCEM en la liquidación final de las ayudas.

Sin perjuicio de ello, este Tribunal ha observado deficiencias en la justificación en costes presentada por UGT-Andalucía correspondiente a su plan intersectorial autonómico (F19971511), que en su conjunto podrían dar lugar a un reintegro por alcance de 162.743 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

Asimismo, este Tribunal ha observado deficiencias en la justificación de parte del plan intersectorial nacional de UGT-Confederal (F19970005) ejecutada por UGT-Andalucía que en su conjunto suponen una minoración de la justificación presentada por importe de 6.878.789 pesetas, que son tenidas en cuenta en el análisis del plan

---

evaluación, por lo que no existe constancia del cumplimiento de este compromiso bajo el cual se concedió a UGT-Andalucía la ayuda solicitada.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto del Anteproyecto.

[114] Este Tribunal debe poner de manifiesto al beneficiario que el trámite de alegaciones está previsto en la normativa vigente únicamente para subsanar los errores en que hubiera podido incurrir el Anteproyecto de Informe o para introducir matizaciones del alegante que reflejen más acertadamente la realidad de los hechos que se describen. Así lo han entendido otras entidades afines a UGT también fiscalizadas, como UGT-País Valenciano, Fundación Pascual Tomás, y UGT-Canarias, en tanto que UGT-Andalucía ha desbordado el contenido natural de este trámite incluyendo descalificaciones a la actuación del Tribunal que éste rechaza.

intersectorial nacional de UGT-Confederal que se contiene en el apartado 4.16 de este Informe.

4.20.- UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE CANARIAS

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Unión General de Trabajadores de Canarias (en adelante UGT-Canarias) se constituyó el 20 de octubre de 1994, al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de libertad de asociación sindical en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

UGT-Canarias se constituyó como una organización de carácter regional para la defensa de los intereses de los trabajadores de la Comunidad Autónoma de Canarias y se estructuró sobre la base de Federaciones y Uniones Insulares.

La Comisión Ejecutiva Regional es el órgano permanente de gobierno de UGT-Canarias. Formando parte de esta Comisión Ejecutiva Regional se encuentra la Secretaría de Formación que fue quien solicitó el plan de formación intersectorial autonómico del ejercicio 1997 objeto de fiscalización.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

Este Tribunal ha verificado la ejecución por parte de UGT-Canarias del plan intersectorial nacional del que fue beneficiaria la Unión General de Trabajadores (UGT) durante el ejercicio 1997 (F19970005) en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

UGT-Canarias imputó al plan intersectorial mencionado una nota de cargo por un importe de 6.549.735 pesetas, desglosado en los siguientes conceptos de costes:

CONCEPTO	IMPORTE
Profesorado	5.868.000
Otros costes de desarrollo del plan	681.735
TOTAL	**6.549.735**

Por otra parte, UGT-Canarias solicitó una subvención correspondiente a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, para la financiación de un plan intersectorial autonómico del tipo de los contemplados en el articulo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (F19972415).

Este plan fue aprobado por Resolución del Director General del INEM el 30.12.1997, previo acuerdo de la Comisión Tripartita de Formación Continua de 24.10.1997 y aceptación del beneficiario de 6.11.1997.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por UGT-Canarias y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	**IMPORTE**
Coste total del plan presupuestado	92.396.000
Subvención solicitada	92.396.000
Subvención concedida	75.460.280
Subvención justificada por el beneficiario	73.217.234
Subvención liquidada	73.217.234

El 13.9.1999 UGT-Canarias procedió al reintegro de 2.243.046 pesetas, equivalente a la diferencia entre los anticipos concedidos y la subvención liquidada por FORCEM.

Este plan intersectorial autonómico estuvo constituido por 16 acciones formativas, realizadas entre noviembre de 1.997 y marzo de 1.998, con un total de 1.373 participantes certificados frente a los 1.455 comprometidos.

La justificación de costes presentada por UGT-Canarias en relación con la subvención concedida para el plan intersectorial referido ha sido la siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	56.153.213
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	289.404
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	225.124
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	1.100.000
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**57.767.741**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	200.091
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	9.336.424
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	2.329.950
TOTAL COSTES GENERALES	**11.866.465**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	3.583.028
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B +C)	**73.217.234**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**73.217.234**

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la subvención recibida del INEM por la Unión General de Trabajadores de Canarias correspondiente a la convocatoria de 1997, así como la ejecución que ha realizado UGT-Canarias del plan intersectorial nacional de UGT correspondiente al ejercicio 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la Unión General de Trabajadores de Canarias, salvo por las limitaciones al alcance que se indican en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

2.1.- LIMITACIONES.

En la realización de las pruebas de fiscalización, este Tribunal ha observado un conjunto de limitaciones que se indican a continuación:

- No existen partes de imputación de horas del personal propio de UGT- Canarias que permitan opinar sobre la razonabilidad de las imputaciones de costes de personal propio efectuadas por esa asociación sindical, tanto en la nota de cargo remitida a la Unión General de Trabajadores, como en la justificación presentada ante FORCEM por razón de su propio plan, incluidas en ambos casos, en el concepto "Otros costes de desarrollo del plan"[115].

- No existen fichas de inscripción ni partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que según UGT-Canarias finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, a este respecto, debe tenerse en cuenta que el dato de alumno finalizado, incorporado por UGT-Canarias en su justificación, ha sido tenido en consideración por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención[116].

---

[115] UGT-Canarias manifiesta en sus alegaciones que la imputación de estos costes se efectuó aplicando los criterios y directrices dictadas por FORCEM (Documento de alegaciones de UGT-Canarias, página 1). Este Tribunal reitera lo ya indicado en el texto sobre la inexistencia en UGT-Canarias de partes de imputación o documentación de otro tipo, que permita verificar la realidad o, cuando menos, la razonabilidad de las imputaciones realizadas.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

[116] UGT-Canarias manifiesta en sus alegaciones que la normativa reguladora de estas ayudas no exigían la existencia de estas fichas y partes (Documento de alegaciones de UGT-Canarias, página 2). A este respecto, debe indicarse que el hecho de que no se establezca esta obligatoriedad en la Convocatoria, no excluye la existencia de un control interno adecuado sobre la asistencia de los alumnos a los cursos, como garantía de que los datos sobre número de alumnos finalizados incluidos en la justificación son correctos. En este sentido, la falta de partes de asistencia y de hojas de inscripción ha impedido al Tribunal aplicar las pruebas y procedimientos de auditoría necesarias para obtener evidencias no sólo sobre si los alumnos asistieron realmente a los cursos, sino sobre si lo hicieron un número de veces suficiente para considerar que recibieron la formación subvencionada.

- No existe copia de los diplomas de asistencia a los cursos firmada por los alumnos asistentes a los cursos. La conservación de una copia de estos diplomas con el recibí firmado por el participante es una obligación que viene impuesta en el apartado 14 de la convocatoria de ayudas de 1997, por lo que su inexistencia, además de impedir la verificación de la efectiva asistencia de los partícipes justificados a FORCEM, constituye un incumplimiento de la propia normativa reguladora de las ayudas.

- Los estados contables de UGT-Canarias correspondientes al ejercicio 1998 se encontraban pendientes de cierre y, por tanto, de remisión al órgano competente para su aprobación a la fecha de realización de esta fiscalización (26.5.2000), por lo que este Tribunal no ha podido verificar ni su exactitud ni la realidad de las anotaciones contables recogidas en los estados contables facilitados correspondientes a este ejercicio, en cuyo primer trimestre se realizaron imputaciones de coste incluidas en la justificación de las ayudas recibidas por UGT-Canarias correspondientes a la convocatoria de 1997. Estos estados contables fueron aprobados con fecha de 21.7.2000, por lo que estas imputaciones no han podido ser objeto de verificación financiera.

- Algunos de los mayores de las cuentas solicitadas por este Tribunal correspondientes al ejercicio 1997, entre ellos los de cuentas tan significativas de cara a la justificación de subvenciones, como el de la cuenta 619 " Otros gastos de actividades" y el de la 640, "Sueldos y salarios", presentan un saldo final que no coincide ni con el que refleja el balance de sumas y saldos, ni con el del balance de situación al cierre del referido ejercicio, por lo que no es posible determinar si existen operaciones pendientes de contabilizar que afecten a las justificaciones presentadas (v.gr.: descuentos, rappels). Tampoco es posible verificar si las anotaciones contables registradas son reales y exactas (por su verdadero importe), lo que afecta, por tanto, a la verificación financiera de las imputaciones de costes correspondientes al ejercicio 1997.

- Asimismo, algunas de las anotaciones contables realizadas en 1997 y 1998 por UGT-Canarias constituyen asientos resumen de múltiples operaciones, de los que UGT-Canarias no ha aportado detalle ni documentación soporte que permita verificar su composición y, por tanto, su exactitud y realidad. Esta limitación

---

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

afecta también a facturas incluidas por UGT-Canarias en la justificación de los costes del plan de formación fiscalizado[117].

- No existe una contabilidad consolidada de UGT- Canarias, ni se ha facilitado un detalle de ingresos y gastos de las distintas Uniones Insulares que permita verificar los gastos que las mismas han imputado a los planes de formación. Entre estos gastos se encuentran los correspondientes a alquiler de aulas que, por importe de 1.100.000 pesetas ha sido repercutidos por las referidas Uniones Insulares.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

No obstante lo anterior, del conjunto de la actividad fiscalizadora realizada, los asuntos más significativos observados por este Tribunal, han sido los siguientes:

A) Ejecución del plan intersectorial nacional de UGT F1997005

- Como se ha señalado con anterioridad, UGT-Canarias imputó al plan nacional de UGT una nota de cargo por un importe total de 6.549.735 pesetas. Esta ejecución tiene su origen en el Convenio de colaboración en materia de formación entre UGT-Canarias y la Secretaría Confederal de Formación de la Unión General de Trabajadores de 18 de mayo de 1995, desarrollado a través del programa de actividades formativas de UGT para los ejercicios 1997/1998, que contemplaba la ejecución de dos acciones formativas denominadas "Especialista en salud y seguridad", con un número de alumnos formados de 100 (97 según la base de datos de alumnos) y un total de horas de formación de 1.080.

---

[117] UGT-Canarias manifiesta en sus alegaciones que la documentación y explicaciones aportadas al Tribunal resultan suficientes para acreditar la totalidad de operaciones contabilizadas (Documento de alegaciones de UGT-Canarias, página 3). A este respecto, debe indicarse que, pese a las afirmaciones del beneficiario, este Tribunal no ha podido aclarar y determinar con exactitud las operaciones englobadas en los asientos contables en los que se agruparon una multiplicidad de operaciones, por lo que se mantiene la afirmación efectuada sobre la imposibilidad de determinar la composición de dichas anotaciones y, por tanto, de la existencia de una limitación en la verificación de la justificación de las ayudas.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

Dentro de la nota de cargo mencionada, existe un importe de 681.735 pesetas en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan", correspondientes a costes de personal producidos entre abril de 1997 y marzo de 1998, que no han podido ser objeto de validación por la inexistencia de partes de imputación de horas señalada como limitación en el apartado 2.1 anterior.

- Al margen de la referida nota de cargo, este Tribunal ha detectado otras imputaciones de costes de UGT-Canarias al plan intersectorial nacional de UGT (F19970005), a través de la Federación Siderometalúrgica de UGT, por importe de 609.444 pesetas, en concepto de repercusión de gastos por el uso por parte de esta Federación de las instalaciones de UGT-Canarias. En definitiva, se trata de una nota de cargo girada por UGT-Canarias a la Federación Siderometalúrgica de UGT de Las Palmas y que a su vez sirvió a la mencionada Federación para emitir otra nota de cargo a UGT Confederal. Solicitada la justificación de este importe, únicamente ha sido facilitada a este Tribunal una nota de cargo identificada con el número 1/98 de 9.3.1998 por importe de 203.148 pesetas, constituyendo la diferencia de 406.296 pesetas una imputación duplicada y excesiva de esta nota de cargo.

  Las deficiencias señaladas en este apartado, referentes a la ejecución por UGT-Canarias del plan intersectorial nacional de UGT, serán tenidas en cuenta en el apartado de este Informe correspondiente al análisis del citado plan intersectorial nacional.

B) Ejecución del plan intersectorial autonómico de UGT-Canarias.

- El importe imputado al plan de formación en el concepto de "Profesorado, medios externos" ascendió a un total de 56.153.213 pesetas, del cual la parte más significativa correspondió a la facturación de dos entidades vinculadas directamente a UGT: FUNDESCAN e IFES. La facturación correspondiente a estas dos entidades supuso un 76% del total justificado por UGT-Canarias en este concepto.

- Con relación al concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", por importe de 9.336.424 pesetas, cabe señalar que este Tribunal no ha podido verificar la razonabilidad del coste imputado por UGT-Canarias, dada la inexistencia de partes de imputación de horas señalada en el apartado 2.1 anterior. En este sentido, algunas de las imputaciones de conceptos salariales efectuadas por personal directivo de UGT-Canarias son superiores al 60% de su

coste salarial, lo que se considera excesivo por este Tribunal, máxime cuando no existen partes de imputación de horas como se ha señalado[118].

- En el concepto de "Utilización de aulas", UGT-Canarias imputó un importe de 1.100.000 pesetas como consecuencia de la repercusión de gastos derivados del mantenimiento de las instalaciones que UGT-Canarias tiene cedidas provenientes del antiguo patrimonio sindical. Con relación a estos gastos cabe señalar lo siguiente:

  - En primer lugar, la naturaleza de estos gastos no permite su inclusión en el concepto de "Utilización de aulas", sino en el de "Otros costes indirectos", cuyo importe está limitado de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de ayudas para 1997, si bien de esta reclasificación no se derivaría ningún reintegro.

  - En segundo lugar, se trata de imputaciones efectuadas por las Uniones Insulares que no han podido ser objeto de verificación dada la falta de aportación de otra documentación soporte que una mera certificación.

- UGT-Canarias no ha facilitado a este Tribunal explicación alguna sobre los criterios de imputación en el concepto "Otros costes indirectos", por lo que no se ha podido verificar la realidad y adecuación de los gastos que por este concepto han formado parte de la justificación económica de la ayuda concedida[119].

---

[118] UGT-Canarias manifiesta en sus alegaciones que esta imputación viene originada por su carácter insular (Documento de alegaciones de UGT-Canarias, página 4). A este respecto, debe indicarse que UGT-Canarias no ha aportado dato alguno que acredite la existencia ni la necesidad de estos constantes desplazamientos de su personal directivo para la correcta ejecución del plan intersectorial autonómico de UGT-Canarias. Asimismo, debe señalarse que el beneficiario imputa, además, costes semejantes en otras subvenciones de formación gestionadas por el ICFEM. No obstante, la referencia que el beneficiario realiza al apartado 7.3 de la convocatoria de ayudas de FORCEM del ejercicio 1997 es errónea, pues los gastos inherentes a zonas de difícil comunicación a los que alude UGT-Canarias van dirigidos a los de transporte, manutención y alojamiento de los participantes y no a costes salariales. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada, y no se modifica el texto.

[119] UGT-Canarias manifiesta en sus alegaciones que entregó toda la documentación solicitada por el Tribunal (Documento de alegaciones de UGT-Canarias, páginas 4 y 5). A este respecto, debe señalarse que el texto del Anteproyecto se refiere a la falta de aclaración de los criterios seguidos por la UGT-Canarias en el porcentaje utilizado para cuantificar determinados costes que no son financiables al 100%. Es a este extremo, y no a la falta de aportación de los justificantes de gasto, a lo que se refieren

- Por lo que respecta al control interno que sobre sus activos y registros contables y extracontables mantiene UGT-Canarias deben señalarse dos deficiencias:

  - UGT-Canarias carece de documentación alguna que permita verificar que los importes imputados a las distintas subvenciones recibidas no superan el coste de los gastos justificados a cada una de ellas. Es decir, carece de un sistema que le permita asegurar una correcta distribución de sus costes entre las diversas actividades que realiza, por lo que existe un serio riesgo de solapamientos de costes entre las justificaciones correspondientes a las diversas subvenciones que percibe. Debe recordarse a este respecto que además de las subvenciones recibidas del INEM, UGT-Canarias recibió durante 1997 fondos del Instituto Canario de Formación y Empleo (ICFEM), por importe de 209.144.190 pesetas.

  - En este sentido, este Tribunal no puede asegurar que no existan solapamientos entre las subvenciones recibidas dadas las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 anterior.

  - Por otra parte, no existe constancia de que se hayan solicitado diversas ofertas a los proveedores de cursos de formación, con el objeto de conseguir una optimización de los costes y una mejor calidad de la formación impartida, lo que puede afectar al grado de eficiencia y economía con que se aplican las subvenciones.

- Finalmente, debe señalarse que este Tribunal ha efectuado una circularización de alumnos que, según la justificación presentada por UGT-Canarias ante FORCEM, finalizaron las acciones formativas.

  En un primer momento, con los domicilios de los alumnos facilitados a este Tribunal por UGT-Canarias, se produjo una masiva devolución por "desconocido" de las cartas certificadas que contenían las encuestas remitidas a los alumnos. Como consecuencia de ello, el Tribunal solicitó de la Tesorería General de la Seguridad Social que facilitara los domicilios que constaban en sus archivos correspondientes a los Números de Afiliación de los alumnos. Con estos nuevos datos se realizó una segunda circularización.

---

las consideraciones del Anteproyecto de Informe. En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

El resultado de ambas circularizaciones pone de manifiesto que sobre un total de 52 alumnos, han contestado sólo 25 (un 48,08%), por lo que del resto no se tiene ninguna evidencia de que hayan realizado los cursos. Recuérdese que UGT-Canarias no ha aportado ni partes de asistencia, ni diplomas de alumnos firmados por éstos, requisito éste último que exige la convocatoria de ayudas para 1997 según se ha indicado.

Sin perjuicio de ello, los 25 alumnos que han contestado, habían realizado un total de 31 cursos según la justificación presentada por UGT-Canarias a FORCEM; sin embargo, estos alumnos en su respuesta manifiestan no haber realizado un total de 11 cursos, es decir, un 35,48% del total[120].

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

Existen deficiencias, en el análisis efectuado por este Tribunal, respecto a la documentación académica de las acciones formativas que permitan dar cumplimiento a lo establecido en la Convocatoria de Ayudas de Formación Continua para el ejercicio 1997. Así:

---

[120] UGT-Canarias manifiesta en sus alegaciones las circunstancias que, en su opinión, han podido incidir en esta devolución masiva de las encuestas (Documento de alegaciones de UGT-Canarias, páginas 5 y 6). A este respecto, es necesario señalar que se trata del único caso entre los veinticuatro beneficiarios de FORCEM fiscalizados por este Tribunal, en el que se ha producido esta circunstancia, lo que demuestra claramente que las explicaciones dadas por UGT-Canarias relativas al tiempo transcurrido, carecen de fundamento. Por otro lado, las manifestaciones de la entidad sobre problemas en la denominación de las acciones, desinterés y confusiones de los alumnos, etc., tratan de desvirtuar la utilidad de un medio de comprobación que, sin embargo, en el resto de beneficiarios ha producido un resultado óptimo.

Por lo que se respecta a la consideración que efectúa UGT-Canarias de la pregunta utilizada en la encuesta sobre identificación de la entidad promotora del plan, ésta olvida que no se produciría este riesgo de confusión si: a) se hubiesen facilitado por UGT-Canarias a los alumnos los diplomas acreditativos de su participación en los cursos, diplomas donde se hace constar quien es el responsable del plan formativo, y b) la inscripción de los alumnos se hubiese realizado en la propia sede de UGT-Canarias no dejando en manos de los impartidores dicha responsabilidad. Por tanto, es a la negligencia de UGT-Canarias, y no al Tribunal, a quien habría que achacar el señalado riesgo (que no se ha producido en los restantes beneficiarios).

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

- UGT-Canarias no ha facilitado al equipo fiscalizador ningún estudio o informe sobre detección de las necesidades de formación de los trabajadores de la Comunidad Autónoma de Canarias. Tampoco consta la existencia de informes de evaluación de la calidad de la formación impartida ni del impacto que la misma ha supuesto sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por UGT Canarias en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

- No existen en todas las acciones formativas objeto de la presente fiscalización partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según UGT-Canarias finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, a este respecto, debe tenerse en cuenta que el dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

- No consta la existencia de diplomas emitidos por UGT-Canarias cuyos "recibí" hayan sido firmados por los alumnos, incumpliendo así lo establecido en el artículo 14 de la Convocatoria de ayudas del ejercicio 1.997, que señala que los beneficiarios estarán obligados a "*... entregar a cada participante un certificado de participación en la acción formativa, en el que como mínimo se haga constar los días en que se ha desarrollado y las horas de formación recibidas por el participante, especificando, en su caso, las horas presenciales, a distancia y otras asociadas a la acción formativa. De este certificado se conservará una copia con el recibí del participante o, en su defecto, la acreditación fehaciente de haberle sido remitido*".

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Unión General de Trabajadores de Canarias y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Por otra parte, la falta de copias de los diplomas entregados a los alumnos supone un incumplimiento del punto 14 de la convocatoria de ayudas para 1997, por lo que este Tribunal pondrá este hecho en conocimiento del INEM a los efectos que correspondan.

Dada la existencia de un elevado porcentaje de alumnos que tras la circularización efectuada manifestaron no haber realizado los cursos sobre los que fueron encuestados, este Tribunal considera conveniente que el INEM y los órganos correspondientes de la Comunidad Autónoma de Canarias realicen controles exhaustivos sobre las subvenciones de formación concedidas a UGT-Canarias, al objeto de verificar las relaciones de alumnos que la entidad fiscalizada ha incluido las justificaciones presentadas. Este control deberá abarcar hasta el último ejercicio no prescrito.

4.21.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS (CCOO)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras se constituyó al amparo de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical.

Esta asociación sindical agrupa a diversas Federaciones Estatales, Confederaciones Nacionales y Uniones Regionales, cada una de las cuales tiene personalidad jurídica propia, autonomía de gestión económica y patrimonio propio, pudiendo adquirir bienes y contraer obligaciones dentro de los límites de sus recursos económicos autónomos.

Entre los órganos de dirección de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras destaca la Comisión Ejecutiva Confederal que ha sido el órgano solicitante del plan de formación intersectorial de 1996, de las acciones complementarias y de acompañamiento a la formación y del plan de formación intersectorial de 1997, cuya ejecución ha sido encomendada en su totalidad a la Fundación Formación y Empleo (FOREM), fundación docente privada, creada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, para el estudio y desarrollo de la formación profesional y permanente.

FOREM fue reconocida y clasificada por Orden Ministerial de 26 de septiembre de 1990 e inscrita en el Registro de Fundaciones Docentes y de Investigación. Tiene como actividad fundacional la enseñanza, formación y reciclaje profesional, realizando para ello cursos, conferencias, congresos, coloquios y reuniones de estudio, siendo además un centro colaborador del INEM. Como ya señalamos anteriormente, FOREM ejecuta los planes de formación continua y ocupacional de los que es titular la Confederación Sindical de Comisiones Obreras.

No se ha acreditado ante este Tribunal la existencia de convenio o contrato alguno en las convocatorias examinadas, formalizado entre ambas entidades. No obstante, durante el año 1998, ambas partes suscribieron un Convenio General de Colaboración como marco de las relaciones económicas y de servicio mutuo, con un periodo de vigencia de un año, prorrogable, salvo expresa denuncia de cualquiera de las partes.

Este convenio general ha tenido su desarrollo en diversos convenios específicos formalizados para la realización y ejecución de los distintos planes, proyectos o iniciativas.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

Los planes solicitados por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (en adelante CCOO) en las distintas Convocatorias del año 1996 objeto de la fiscalización, son planes de formación intersectorial, del tipo de los contemplados en el artículo 10 del I Acuerdo Nacional de Formación Continua. FORCEM les asignó los siguientes números de expedientes: A960130, A960534, A961102 y A963190.

En el ejercicio 1997 la Confederación Sindical de Comisiones Obreras solicitó una subvención para la financiación de un plan intersectorial del tipo de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua; el número de expediente asignado por FORCEM fue F19971744.

Asimismo, durante el ejercicio 1997, CCOO recibió ayudas para financiar Medidas Complementarias y de Acompañamiento a la formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua y a las que FORCEM asignó el número de expediente C19970356, que junto con el expediente anterior constituyen el objeto de esta fiscalización.

A este respecto, debe destacarse que la convocatoria del ejercicio 1996 se encuadra dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, siendo la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) a través de su Patronato, el órgano encargado de aprobar las ayudas; mientras que la convocatoria del ejercicio 1997 entra dentro del ámbito del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, siendo el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, el responsable de la aprobación de las ayudas.

A) Convocatoria de 1996

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CCOO y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

DATOS GENERALES DE LA PROGRAMACIÓN INTERSECTORIAL 1996

	Nº EXPEDIENTE								TOTAL
	A960130		A960534		A961102		A963190		
Convocatoria	**FECHA**	**FEB-96**	**FECHA**	**MAR-96**	**FECHA**	**MAY-96**	**FECHA**	**JUL-96**	
Coste presupuestado		2.361.887.000		49.290.000		297.840.000		102.722.500	**2.811.739.500**
Subvención solicitada		2.361.887.000		49.290.000		297.840.000		102.722.500	**2.811.739.500**
Ayuda concedida		2.153.808.602		47.538.908		287.142.498		96.174.484	**2.584.664.492**
Fecha aprobación	26.4.96		23.5.96		24.4.97		27.12.96		
Ayuda comprometida		2.142.391.275		47.538.908		286.590.000		94.450.000	**2.570.970.183**
Subvención justificada		1.813.299.000		36.711.953		240.216.967		33.897.152	**2.124.125.072**
Subvención validada por FORCEM		1.812.994.000		36.711.953		240.216.966		33.897.152	**2.123.820.071**
Subvención certificada		1.813.299.000		36.711.953		240.216.966		33.897.152	**2.124.125.071**
Anticipos concedidos	23.4.97	637.008.719							
	28.2.97	5.490.266	5.7.96	23.769.454	23.4.97	85.700.751	14.3.97	47.225.000	
	14.6.96	1.071.414.035	12.11.97	12.942.499	30.9.96	143.571.249			
	18.5.98	99.080.980			12.11.97	10.944.966			
	TOTAL	**1.812.994.000**		**36.711.953**		**240.216.966**		**47.225.000**	**2.137.147.919**
Subvención liquidada por FORCEM		**1.812.994.000**		**36.711.953**		**240.216.966**		**33.897.152**	**2.123.820.071**
Reintegro		**0**		**0**		**0**		**13.327.848**	**13.327.848**
Solicitado				**0**		**0**	**14.10.97**		

La diferencia entre la subvención justificada por CCOO y la finalmente satisfecha por FORCEM, se centra en el expediente A960130 y se debe a la falta de aceptación por parte de la Fundación del 10% de gastos generales relacionados con la imputación de costes de profesorado interno (costes de profesorado imputados directamente por la Confederación Sindical de CCOO-Escuela Sindical) por importe de 305.000 pesetas.

La justificación de costes presentada por CCOO ante FORCEM durante la programación intersectorial de 1996 fue la que se contiene en el siguiente cuadro:

JUSTIFICACIÓN DE COSTES PRESENTADA POR CCOO ANTE FORCEM CORRESPONDIENTE A LA PROGRAMACIÓN INTERSECTORIAL DE LA CONVOCATORIA DE 1996.

CONCEPTO	**Nº DE EXPEDIENTE**				
	A960130	**A960534**	**A961102**	**A963190**	**TOTAL**
A.-COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS					
Profesorado, medios internos	3.050.000	0	0	0	3.050.000
Profesorado, medios externos	680.715.414	14.881.273	72.985.098	15.340.304	783.922.089
Material inventariable, medios internos	0	0	0	0	0
Material inventariable, medios externos	62.531.588	871.813	3.658.816	433.059	67.495.276
Material no inventariable, medios internos	0	0	0	0	0
Material no inventariable, medios externos	369.685.125	7.194.565	78.733.625	5.720.836	461.334.151
Utilización de aulas, medios internos	0	0	0	0	0
Utilización de aulas, medios externos	121.427.578	2.122.391	7.509.597	1.612.133	132.671.699
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**1.237.409.705**	**25.070.042**	**162.887.136**	**23.106.332**	**1.448.473.215**
B.-OTROS COSTES ASOCIADOS					
Seguros de accidentes	20.450.187	272.783	1.109.786	186.291	22.019.047
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0	0	0	0	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	390.593.744	8.031.678	54.382.139	7.522.970	460.530.531
TOTAL COSTES GENERALES	**411.043.931**	**8.304.461**	**55.491.925**	**7.709.261**	**482.549.578**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	164.845.364	3.337.450	21.837.906	3.081.559	193.102.279
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.813.299.000**	**36.711.953**	**240.216.967**	**33.897.152**	**2.124.125.072**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.813.299.000**	**36.711.953**	**240.216.967**	**33.897.152**	**2.124.125.072**

B) Convocatoria de 1997

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CCOO y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

DATOS GENERALES DEL EXPEDIENTE F19971744	
Coste total del plan presupuestado	1.726.096.500
Subvención solicitada	1.726.096.500
Ayuda concedida	1.500.000.000
Ayuda comprometida	1.500.000.000
Subvención justificada en plazo	1.218.624.121
Subvención justificada fuera de plazo	1.255.801.446
Subvención validada por FORCEM	1.218.624.121
Subvención certificada	1.318.693.003
Anticipos concedidos	1.500.000.000
Subvención liquidada por FORCEM	1.218.624.121
Reintegro	281.375.879

DATOS GENERALES DE LAS ACCIONES COMPLEMENTARIAS Y DE ACOMPAÑAMIENTO DE LA CONVOCATORIA DE 1997 (C19970356).	
Subvención solicitada	534.919.795
Ayuda concedida	534.919.795
Subvención certificada	508.039.333
Subvención justificada por el beneficiario	424.825.535
Subvención validada en gestión económica	424.600.427
Anticipos concedidos	534.919.795
Subvención liquidada por FORCEM	422.203.835
Reintegro	112.715.960
Fecha e importe liquidado al INEM	104.312.037
Pendiente de devolución (alegaciones)	8.403.923

El expediente nº C19970356 de Acciones Complementarias consta de 44 acciones dirigidas a la mejora de la formación, al diagnóstico de necesidades, dificultades en el proceso, difusión e intercambio de experiencias. Los objetivos de estas medidas de acompañamiento a la formación se centran:

- Difusión del ANFC y de FORCEM entre los trabajadores.
- Mejora de la actuación de la Representación Legal de los Trabajadores en los planes de formación.
- Desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones.

- Extensión de la información y orientación profesional.
- Desarrollo de la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación.
- Mejora de la formación realizada en los Planes Intersectoriales.

La diferencia que se ha producido entre la subvención justificada por CCOO (424.825.535 pesetas) y la finalmente liquidada (422.203.835 pesetas), se debe fundamentalmente a que en determinadas acciones se obtienen productos que no estaban contemplados en la fase de compromiso ni incluso en la solicitud inicial, no siendo por consiguiente, financiables.

La justificación de costes presentada por CCOO en los expedientes subvencionados ha sido la siguiente:

JUSTIFICACIÓN DE COSTES POR CCOO EN EL INTERSECTORIAL DEL AÑO 1997 (EXPEDIENTE F19971744)

CONCEPTO	IMPORTE
A.-COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	400.353.547
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	30.269.617
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	320.214.664
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	79.566.524
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**830.404.352**
B.-OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	18.277.508
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	2.016.765
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	260.772.565
TOTAL COSTES GENERALES	**281.071.838**
C.-OTROS COSTES INDIRECTOS	**107.147.931**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.218.624.121**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.218.624.121**

JUSTIFICACIÓN DE COSTES PRESENTADA POR LA CONFEDERACIÓN SINDICAL DE CCOO EN EL EXPEDIENTE DE ACCIONES COMPLEMENTARIAS (C19970356)

CONCEPTO	IMPORTE
1) COSTES ELEGIBLES	
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	
Personal	318.964.745
Equipos	7.305.835
Bienes consumibles	70.793.834
Locales	1.789.673
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**398.854.087**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Otros costes directamente asociados al desarrollo del plan	25.971.448
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**25.971.448**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES	**424.825.535**
2) COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**424.825.535**

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras del INEM, bien directamente o a través de FORCEM, correspondientes a las convocatorias de 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables existentes tanto en la Confederación Sindical de Comisiones Obreras como en FOREM, excepto por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio que justifiquen el coste rendido por esta asociación sindical a través de la Fundación Formación y Empleo, ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan,

medios externos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

- CCOO no ha facilitado una relación pormenorizada donde se indique qué parte del importe justificado en el concepto "Alquiler de aulas" imputable a los cursos ejecutados por las organizaciones territoriales de FOREM, corresponde a inmuebles pertenecientes al patrimonio sindical. Las convocatorias de los años 1996 y 1997 no consideran financiables otros costes que los de "Alquiler, arrendamiento financiero o amortización de aulas, talleres y demás superficies utilizadas en el desarrollo del plan de formación", incluyendo en el apartado de "Otros costes indirectos" y con la limitación del 10% sobre todos los costes justificados anteriormente, los gastos de mantenimiento soportados.

  Por tanto, este Tribunal no ha podido determinar el importe total que se ha de considerar admisible por este concepto. La cuantía de coste imputable que se ve afectada por esta limitación asciende en el año 1996 a 68.683.229 pesetas sobre un total de 132.671.699 pesetas imputados en este concepto. En el año 1997, la limitación asciende a 30.358.441 pesetas sobre un total de costes justificados de 97.386.827 pesetas en este concepto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

A) Convocatoria de 1996

- La totalidad de los costes justificados por CCOO están soportados con una factura de FOREM, detallada por conceptos, y con una imputación de costes propios de la Confederación Sindical en el concepto de "Profesorado, medios internos".

- En la justificación de costes correspondiente al concepto de "Profesorado, medios internos", se imputó como coste/hora un importe de 6.100 pesetas, mientras que el coste/hora real satisfecho fue de un máximo de 3.810 pesetas (incluido el coste de Seguridad Social de la empresa), produciéndose, por tanto,

una sobrevaloración total de los costes de personal justificados por importe de 1.677.282 pesetas.

- En las facturas justificativas de los costes incurridos en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos" facilitadas por FOREM y analizadas por este Tribunal, se observa una falta de justificación de 1.360.800 pesetas debido a la duplicidad detectada en la factura nº 1049/97 en concepto de personal de estructura perteneciente a la Confederación Sindical y facturado a través de la Escuela Sindical "Juan Muñiz Zapico".

- Por otra parte, en el concepto de "Alquiler de aulas", justificado por un importe total de 132.671.699 pesetas, existe un importe de 68.683.229 pesetas correspondiente a imputaciones efectuadas por Forem- Andalucía, Forem-Galicia, Forem- PValenciano y por el Centro de Formación y Promoción Ocupacional (CEPROM), respecto del que este Tribunal no ha podido verificar la titularidad de los locales utilizados en la realización de los cursos, existiendo el riesgo de que no se trate de alquileres sino de costes de mantenimiento de aulas que, en ese caso, deberían ser reclasificados en el concepto de "Otros costes indirectos".

  En este sentido, debe señalarse que, en este supuesto, el Tribunal considera que no existe en estos casos arrendamiento a terceros, ni es posible aceptar como amortización un coste no contabilizado por estar afecto a un patrimonio adquirido a título gratuito.

  Del resto de costes analizados correspondiente a este concepto, se ha detectado que un importe de 16.790.198 pesetas corresponde a costes de mantenimiento de aulas situadas en inmuebles correspondientes al patrimonio sindical cedido a CCOO, y adscritos a sus unidades sindicales regionales y provinciales y a la Escuela Sindical "Juan Muñiz Zapico", por lo que procede efectuar la reclasificación correspondiente al concepto de "Otros costes indirectos"[121].

---

[121] CCOO defiende en sus alegaciones la imputación de este coste de alquiler, según su interpretación de la Ley de Patrimonio Sindical (Documento de alegaciones de CCOO, alegación primera). A este respecto, debe indicarse que en este caso el cesionario, es decir, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, no esta obligado al pago de ninguna cantidad por la utilización de los bienes cedidos. No existe, por tanto, renta y carece de sentido hablar de cantidades asimiladas a renta. La obligación del beneficiario es asumir los gastos de uso y conservación del bien cedido sin que esto desvirtúe la gratuidad de la cesión.

Tras los ajustes y reclasificaciones anteriormente señalados, la justificación de las subvenciones recibidas por CCOO, resultaría como se indica en el siguiente cuadro:

CUADRO RESUMEN DE AJUSTES EN LA PROGRAMACIÓN INTERSECTORIAL DE CCOO DEL AÑO 1996

CONCEPTO	JUSTIFICADO POR CCOO	AJUSTES	JUSTIFICADO S/ TC
A.-COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	3.050.000	-1.677.292	1.372.708
Profesorado, medios externos	783.922.089		783.922.089
Material inventariable, medios internos	0		0
Material inventariable, medios externos	67.495.276		67.495.276
Material no inventariable, medios internos	0		0
Material no inventariable, medios externos	461.334.151		461.334.151
Utilización de aulas, medios internos	0		0
Utilización de aulas, medios externos	132.671.699	-16.790.198	115.881.501
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**1.448.473.215**	**-18.467.490**	**1.430.005.725**
B.-OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	22.019.047		22.019.047
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0		0
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	460.530.531	-1.360.800	459.169.731
TOTAL COSTES GENERALES	**482.549.578**	**-1.360.800**	**481.188.778**
C.-OTROS COSTES INDIRECTOS	193.102.279	-1.982.828	191.119.451
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**2.124.125.072**	**-21.811.118**	**2.102.313.954**
COSTES NO ELEGIBLES	0		0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**2.124.125.072**	**-21.811.118**	**2.102.313.964**
Anticipos concedidos			2.137.147.919
Reintegros efectuados por CCOO			13.327.848
Propuesta de reintegro			21.506.117

Al margen de las consideraciones anteriores, desde el punto de vista de la justificación económica de la aplicación de los fondos, este Tribunal admite estos gastos, por cuanto son costes asumidos por el beneficiario, pero clasificados de acuerdo con su verdadera naturaleza, que tal como establecen las convocatorias de ayudas de FORCEM para los ejercicios 1996 y 1997, es la de "Otros costes indirectos".

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

La reclasificación propuesta por este Tribunal en el concepto de "Otros costes indirectos" solamente es admisible por el importe señalado de 1.982.828 pesetas, debido a las limitaciones establecidas en la convocatoria de ayudas, que únicamente permite un 10% de costes generales sobre el sumatorio de los costes anteriores, lo que daría lugar a un reintegro de, al menos, 21.506.117 pesetas.

B) Convocatoria de 1997

1.- Plan Intersectorial F19971744

- La totalidad de los costes justificados por CCOO correspondientes a este plan están soportados con una factura de FOREM. Esta Fundación ha justificado ante este Tribunal costes por importe de 1.255.801.446 pesetas, existiendo una mayor justificación respecto a la presentada en plazo ante FORCEM de 37.177.325 pesetas. No obstante, este Tribunal considera que la justificación correcta es la presentada al 30.04.98 por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, por importe de 1.218.624.121 pesetas, cumpliendo los plazos marcados en el punto 13.4 de la Convocatoria de ayudas de 1997.

  La subvención liquidada y validada por FORCEM coincide con los costes justificados por el beneficiario.

- Al igual que ocurría en la convocatoria del año 1996, en el concepto "Utilización de aulas", existe un importe de 30.358.441 pesetas correspondiente a imputaciones efectuadas por Forem-Andalucía, Forem-Galicia, Forem-PValenciano y por el Centro de Formación y Promoción Ocupacional (CEPROM), respecto del que este Tribunal no ha podido verificar la titularidad de los locales utilizados en la realización de los cursos, existiendo el riesgo de que no se trate de alquileres sino de costes de mantenimiento de aulas que, en ese caso deberían ser reclasificados en el concepto de "Otros costes indirectos".

  Del resto de costes analizados correspondientes a este concepto, se ha detectado que un importe de 23.359.080 pesetas corresponde a costes de mantenimiento de aulas situadas en inmuebles correspondientes al patrimonio sindical cedido a CCOO, y adscritos a sus unidades sindicales regionales y provinciales y a la Escuela Sindical "Juan Muñiz Zapico", por lo que procede efectuar la reclasificación correspondiente al concepto de "Otros costes indirectos".

- Por otra parte, a través del análisis que este Tribunal (mediante comprobaciones "in situ") ha realizado sobre la facturación realizada a FOREM Confederal por sus organizaciones territoriales, se ha detectado en FOREM-Andalucía una doble imputación de costes que afecta al concepto de "Otros costes indirectos" por importe de 10.010.336 pesetas. Este Tribunal considera que este importe no puede admitirse como justificación del expediente.

- Dentro del epígrafe "Material Inventariable", FOREM incluye un importe de 5.509.011 pesetas, en concepto de amortización de aulas.

  A este respecto debe señalarse que FOREM tiene registrada en su contabilidad una subvención de capital a 31.12.1997 de 302.605.001 pesetas. En su origen, estos fondos provenían del INEM con destino a la adquisición de equipos informáticos utilizados en la programación del plan FIP. La aplicación a ingresos de esta subvención de capital ascendió durante el ejercicio 1997 a 77.701.908 pesetas, importe que coincide íntegramente con la dotación anual de las amortizaciones del inmovilizado material, lo que indica que todo el inmovilizado de la Fundación se encuentra subvencionado.

  En este sentido, los responsables de FOREM manifestaron que se trataba de un préstamo que la Fundación Formación y Empleo contabilizó erróneamente como una subvención cuando, en realidad, se trataba de un préstamo sin interés y su devolución al INEM se materializa año tras año a través de un descuento en los pagos que el INEM efectúa al liquidar el módulo B de la subvención correspondiente a formación ocupacional. A la fecha de redacción del presente Informe de fiscalización, FOREM no ha justificado a este Tribunal los descuentos citados, por lo que el Tribunal no considera justificado el coste imputado de 5.509.011 pesetas, en concepto de amortización.

Tras los ajustes y reclasificaciones anteriormente señalados, la justificación de las subvenciones recibidas por la Confederación Sindical de CCOO, correspondiente al plan de formación F19971744, resultaría como se indica en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	JUSTIFICADO POR CCOO	AJUSTES	JUSTIFICADO S/ TC
A.-COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	0		0
Profesorado, medios externos	400.353.547		400.353.547
Material inventariable, medios internos	0		0
Material inventariable, medios externos	30.269.617	-5.509.011	24.760.606
Material no inventariable, medios internos	0		0
Material no inventariable, medios externos	320.214.664		320.214.664
Utilización de aulas, medios internos	0		0
Utilización de aulas, medios externos	79.566.524	-23.359.080	56.207.444
TOTAL COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**830.404.352**	**-28.868.091**	**801.536.261**
B.-OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	18.277.508		18.277.508
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	2.016.765		2.016.765
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	260.777.565	-1.929.234	258.848.331
TOTAL COSTES GENERALES	**281.071.838**	**-1.929.234**	**279.142.604**
C.-OTROS COSTES INDIRECTOS	107.147.931	919.955	108.067.886
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B+C)	**1.218.624.121**	**-29.877.370**	**1.188.746.751**
COSTES NO ELEGIBLES	0		0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**1.218.624.121**	**29.877.370**	**1.188.746.751**

El ajuste en positivo que resulta en el concepto de "Otros costes indirectos", surge como consecuencia de incrementar su importe por la reclasificación propuesta de gastos de mantenimiento imputables a las aulas de 19.654.080 pesetas, de minorar su importe por la duplicidad de este tipo de costes detectada en la ejecución de FOREM-Andalucía, y aplicar a ello la limitación del 10% de los costes generales establecida en la Convocatoria de ayudas.

En consecuencia, este Tribunal considera que, en la liquidación del expediente F19971744, procedería un reintegro de 29.877.370 pesetas,.

2.- Acciones Complementarias

La totalidad de los costes justificados por CCOO respecto de estas acciones, están soportados con facturas de FOREM. Esta Fundación ha justificado ante este Tribunal costes por importe de 413.322.100 pesetas, existiendo por tanto una diferencia sin justificar respecto a los costes validados por FORCEM (424.600.427 pesetas) de 11.278.327 pesetas.

Por otro lado, de la muestra seleccionada de justificantes para su verificación, contabilización y pago, se han detectado las siguientes irregularidades:

- Facturas duplicadas, esto es, imputadas dos veces, una en el concepto de "Bienes consumibles" y otra, en el de "Costes de personal". Este hecho ha ocurrido con las siguientes facturas:

PROVEEDOR	Nº FACTURA	FECHA FACTURA	IMPORTE
Guilbert España	354/98	1.2.98	103.531
Universidad Complutense de Madrid	128/98	16.4.98	300.000
TOTAL			**403.531**

- Asimismo, se han detectado facturas no aplicables a la convocatoria de 1997, que fueron incluidas en el concepto de "Equipos"[122].

PROVEEDOR	Nº FACTURA	FECHA FACTURA	IMPORTE
Hewlett Packard	85-02581	16.2.98	230.353
Hewlett Packard	85-03989	31.3.98	994.905
Hewlett Packard	85-04468	15.4.98	994.905
TOTAL			**2.220.163**

- La Confederación Sindical de CCOO, a través de FOREM, no ha justificado a este Tribunal los costes incurridos en el proyecto de Acciones Complementarias,

[122] CCOO manifiesta en sus alegaciones que deben ser aceptadas las facturas rechazadas porque están dentro del período establecido en la convocatoria de ayudas (Documento de alegaciones de CCOO, alegación tercera). A este respecto, debe indicarse que este Tribunal ha constatado que, independientemente de la fecha de emisión que figura en la factura, el servicio facturado hace referencia a períodos de tiempo posteriores al plazo establecido para la ejecución de las acciones complementarias en la Convocatoria de 1997 y por tanto, no imputables.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

según la naturaleza de éstos que figuraba en el impreso de justificación. Así, dentro del epígrafe "Bienes consumibles", se han incluido gastos de desplazamiento y dietas por importe de 53.214.700 pesetas, lo que supone un 75% del importe total justificado en este concepto, por lo que procede su reclasificación, quedando reducido el importe de este concepto a 17.579.134 pesetas.

En este sentido, debe señalarse que si bien es cierto que la Convocatoria de Acciones Complementarias no establece porcentaje alguno de limitación en la justificación de costes, no parece muy razonable que mientras en el presupuesto inicial presentado en la solicitud, que sirve de base para determinar, entre otras cosas, la financiación, se cuantifiquen costes consumibles en un 11% sobre la totalidad de los costes presupuestados, en la justificación este porcentaje (descontado el importe señalado de 53.214.700 pesetas) se reduzca al 4% sobre los costes justificados.

3.- Liquidación del expediente

Con fecha de 16.9.1998, mediante Resolución del Director General del INEM, se notificó a CCOO la exigencia de un reintegro de 112.715.960 pesetas, correspondiente a la diferencia entre el importe anticipado por el INEM (534.919.795 pesetas) y el finalmente certificado en la propuesta de liquidación efectuada por FORCEM (422.203.835 pesetas), más el interés de demora correspondiente desde el momento de pago del anticipo.

El 11.3.1999, CCOO ingresó 104.312.037 pesetas y el 24.4.2000 la cantidad pendiente, por importe de 8.403.923 pesetas junto a los intereses de demora reclamados por importe de 11.811.126 pesetas. Con posterioridad a la interposición del recurso de alzada, preceptivo para agotar la vía administrativa, en el momento de redacción del presente Informe de fiscalización, se encuentra interpuesto ante el Juzgado Central de lo Contencioso Administrativo nº 4, recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Directora General del INEM, en sus extremos exclusivamente referentes a la acción nº 6 del expediente C19970356 y al pago de los intereses de demora.

A mayor abundamiento, debe señalarse que CCOO presentó ante FORCEM un escrito de rectificación de errores el 23.6.1998, antes que esta Fundación practicase la propuesta de liquidación, que realizó el 6.7.1998.

El artículo 13.2 de la convocatoria para la concesión de ayudas al desarrollo de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación de 1997 establece que "*FORCEM practicará, en 45 días, conforme a la documentación presentada, la propuesta de liquidación final, que será notificada al beneficiario para que pueda presentar en el plazo de 10 días las alegaciones que estime oportunas, pudiendo acompañar aquellos documentos que permitan subsanar la justificación en que se fundamentó la liquidación*".

Por tanto, aunque FORCEM rechazó este gasto, este Tribunal entiende que el error se subsanó en plazo y con anterioridad a la propuesta de liquidación, por lo que el gasto es totalmente admisible.

Tras los ajustes y reclasificaciones anteriormente señalados, la justificación de las subvenciones recibidas por la Confederación Sindical de CCOO, en el expediente de Acciones Complementarias nº C19970356, resultaría como se indica en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	JUSTIFICADO POR CCOO	AJUSTES	JUSTIFICADO S/TCU
1) COSTES ELEGIBLES			
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS			
Personal	318.964.745	6.076.520	325.041.265
Equipos	7.305.835	-2.220.163	5.085.672
Bienes consumibles	70.793.834	-53.318.231	17.475.603
Locales	1.789.673		1.789.673
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**398.854.087**	**-49.461.874**	**349.392.213**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Otros costes directamente asociados al desarrollo del plan	25.971.448	53.318.231 -11.278.327	68.011.352
TOTAL OTROS COSTES ASOCIADOS	**25.971.448**	**42.039.904**	**68.011.352**
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES (A+B)	**424.825.535**	**-7.421.970**	**417.403.565**
2) COSTES NO ELEGIBLES	0		0
TOTAL COSTE DE LAS ACCIONES	**424.825.535**	**-7.421.970**	**417.403.565**

La liquidación final de la subvención sería la que se indica en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	IMPORTE
Anticipos concedidos por FORCEM	534.919.795
Reintegro efectuado por CCOO	112.715.960
Cobros efectivos	422.203.835
Importe justificado s/TCU	417.403.565
Propuesta de reintegro	4.800.270

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.-

El plan presentado por CCOO tiene un carácter marcadamente sindical, teniendo por finalidad la cobertura de las necesidades de formación de las personas vinculadas a CCOO como organización sindical: miembros de comités de empresa, delegados de personal, afiliados, etc.

Esta situación puede suponer una situación de privilegio para las organizaciones sindicales presentes en el Patronato de FORCEM, que de esta forma pueden acceder a unos fondos públicos para la formación de sus afiliados y cuadros sindicales a los que otras organizaciones sindicales no tienen acceso (vgr.: CNT, USO, etc.).

CCOO ha facilitado al equipo fiscalizador un elaborado estudio sobre detección de las necesidades de formación de los trabajadores incluidos en su plan de formación, sobre el seguimiento de la calidad de la formación impartida y de su impacto sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), lo que, sin duda, repercutirá en una mejor planificación de las acciones, y en una mejora del grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Este Tribunal ha detectado gastos no justificados en la liquidación de los planes de formación correspondientes a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996

procedentes, de un lado, de una sobrevaloración de los costes de profesorado interno y de la duplicidad detectada en una de las facturas que justificaron los costes de personal de estructura, y de otro, de la reclasificación efectuada por el Tribunal de los gastos de mantenimiento de aulas al concepto de " Otros costes indirectos", que se encuentran limitados en su cuantía a tenor del punto 7.3 de la convocatoria de ayudas. Las incidencias indicadas respecto de la justificación presentada por CCOO podrían dar lugar a un reintegro por importe de 21.506.117 pesetas en las subvenciones financiadas por el INEM (a través de FORCEM) en esta convocatoria,.

Por lo que se refiere a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, se han detectado, asimismo, gastos no justificados en la ejecución del plan de formación F19971744, procedentes de costes de amortización de inmovilizado adquirido a título gratuito y de una doble imputación detectada en el concepto de "Costes indirectos de difícil justificación". Además, se ha efectuado la misma reclasificación mencionada para el ejercicio 1996, de los gastos de mantenimiento de aulas al concepto de "Costes indirectos de difícil justificación", que se encuentran limitados en su importe a tenor del punto 7.3 de la convocatoria de ayudas. Igualmente, estas incidencias en la justificación presentada por CCOO podrían dar lugar a un reintegro por alcance por importe de 29.877.370 pesetas en el plan de formación.

En cuanto a la ejecución de las acciones complementarias analizada en el seno de esta misma convocatoria, se detectó la existencia de facturas duplicadas y de otras que no eran aplicables en la justificación del ejercicio 1997, así como diferencias en la justificación validada por FORCEM y la verificada por el Tribunal, por lo que la regularización realizada podría dar lugar a un reintegro por alcance por importe de 4.800.270 pesetas, que se añade al ya expuesto para el plan de formación en esta convocatoria de ayudas del ejercicio 1997.

Las incidencias indicadas en los párrafos anteriores respecto de la justificación presentada por CCOO podrían dar lugar a los reintegros por alcance antes indicados por un importe total, resultante del conjunto de los planes analizados, por importe de 56.183.757 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.22.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE ANDALUCÍA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía se constituyó el 8 de septiembre de 1987, al amparo de la Ley Orgánica 11/85, de 2 de agosto, de libertad sindical, en el ámbito territorial de Andalucía.

Esta confederación sindical agrupa a asociaciones sindicales democráticas y de clase, y federa y confedera a las distintas Federaciones Andaluzas, Uniones Provinciales y Sindicatos Provinciales.

El órgano de representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía es su Secretario General, solicitante del plan de formación intersectorial autonómico de 1997, y de la acción complementaria y de acompañamiento a la formación, cuya ejecución ha sido encomendada en su totalidad a la Fundación Formación y Empleo de Andalucía (en adelante, FOREM-A), fundación privada y de carácter docente con un ámbito de actuación que abarca el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza.

Esta Fundación fue creada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía para el estudio y desarrollo de la formación profesional y permanente. Entre los fines de la Fundación se encuentran el fomento del estudio y la investigación en materia de formación profesional y social de los trabajadores, la ayuda a la detección de necesidades de formación y cualificación de los trabajadores en función de las demandas sociales, el desarrollo regional, tecnológico y económico, y la contribución a la mejora de las condiciones de trabajo mediante la intervención en la formación permanente de los trabajadores.

Además de los planes de formación continua y ocupacional de los que es titular la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía, FOREM-A también realizó durante los ejercicios 1996 y 1997 cursos de formación sindical en la Comunidad Autónoma de Andalucía correspondientes a los planes intersectoriales nacionales de los que fue beneficiaria la Confederación Sindical de CCOO.

El 16.7.1997 la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía y la Fundación Formación y Empleo de Andalucía suscribieron un Convenio General de

Colaboración como marco de las relaciones económicas y de servicio mutuo, con un periodo de vigencia de un año, prorrogable, salvo expresa denuncia de cualquiera de las partes. Este Convenio General ha tenido su desarrollo en diversos Convenios Específicos formalizados para la realización y ejecución de los distintos Planes, Proyectos o Iniciativas.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

El plan solicitado por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, es un plan intersectorial autonómico del tipo de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (F19970811). Durante el mismo periodo, esta entidad recibió ayudas para financiar acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, de las contempladas en el articulo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (C19970238).

Además, CCOO-A, a través de FOREM-A, ha aplicado las ayudas correspondientes a los planes intersectoriales nacionales de CCOO en el territorio de la Comunidad Autónoma andaluza durante los ejercicios 1996 y 1997.

A este respecto, debe destacarse que la convocatoria del ejercicio 1996 se encuadra dentro del I Acuerdo Nacional de Formación Continua, siendo la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) a través de su Junta de Gobierno el órgano encargado de aprobar las ayudas; mientras que la convocatoria del ejercicio 1997 entra dentro del ámbito del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, siendo el Instituto Nacional de Empleo, por Resolución de su Director General, el responsable de su aprobación.

A) Ejecución por CCOO-A a través de FOREM-A de los planes intersectoriales nacionales de CCOO

1- Ejercicio 1996

Con fecha 31.3.1997 FOREM-A emitió diversas facturas a FOREM Confederal por un importe total de 230.702.292 pesetas correspondientes a la ejecución del plan intersectorial nacional A960130, con el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
Profesorado	81.282.500
Alquiler de equipos	4.594.092
Preparación y adquisición de material didáctico	53.517.114
Alquiler de aulas	23.284.895
Gastos de estructura	47.337.966
Gastos generales	20.785.725
TOTAL	**230.802.292**

Esta facturación de FOREM-A formó parte de la justificación de costes presentada por FOREM Confederal en el Plan Intersectorial del que fue beneficiaria la Confederación Sindical de Comisiones Obreras. Fundamentalmente los cursos realizados por FOREM-A fueron cursos de formación sindical, específicos para los cuadros sindicales de CCOO.

2- Ejercicio 1997

FOREM-A emitió diversas facturas a FOREM Confederal por un importe total de 87.734.782 pesetas correspondientes a la ejecución del plan intersectorial nacional F19971744, con el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
Profesorado	32.694.861
Material no inventariable	12.133.192
Material inventariable	2.070.334
Aulas	7.982.261
Otros costes de desarrollo del plan	16.427.067
Costes indirectos	16.427.067
TOTAL	**87.734.782**

Esta facturación de FOREM-A formó parte de la justificación de costes presentada por FOREM Confederal en el plan intersectorial del que fue beneficiaria la Confederación Sindical de Comisiones Obreras con número de expediente F19971744. Todos los cursos realizados fueron de formación sindical, específicos para los cuadros sindicales de CCOO.

B) Planes propios de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía fue beneficiaria durante el ejercicio 1.997 de las siguientes ayudas para formación en el ámbito FORCEM:

1- Plan Intersectorial Autonómico F19970811

La fecha de aprobación de la subvención correspondiente a este plan formativo por el Director General del INEM fue el 9.12.1997, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	402.181.501
Subvención solicitada	402.181.501
Subvención concedida	305.698.163
Subvención justificada por el beneficiario	233.170.582
Subvención liquidada	219.713.177

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía presentó justificación de costes en relación con la ayuda concedida, dentro del plazo señalado en la convocatoria del ejercicio 1.997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	68.933.287
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	8.634.059
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	70.785.924
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	9.835.347
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**158.188.617**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	2.705.333
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	7.609.849
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	44.212.121
TOTAL COSTES GENERALES	**54.527.303**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	20.454.662
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B +C)	**233.170.582**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**233.170.582**

Este plan intersectorial autonómico estuvo constituido por 26 acciones formativas, con un total de 2.908 participantes certificados por el beneficiario frente a los 4.182 participantes comprometidos. La realización de los cursos fue ejecutada íntegramente por FOREM-A.

2- Acción complementaria y de acompañamiento a la formación

El expediente nº C19970238 consta de 14 acciones cuyo objetivo fue el desarrollo de un proyecto para la mejora de la formación de los trabajadores en aspectos como:

- Incidencia de la calidad de las acciones formativas mediante la actualización pedagógica del profesorado.

- La transferibilidad de las competencias profesionales, la definición de itinerarios formativos y la creación de nuevas cualificaciones profesionales.

- El conocimiento del II ANFC por parte de los trabajadores de distintos ámbitos y sectores.

- La necesidad de atender las necesidades formativas del colectivo de mujeres con bajo y medio nivel de cualificación.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	92.412.093
Subvención solicitada	92.412.093
Subvención concedida	79.172.557
Subvención justificada por el beneficiario	75.275.694
Subvención liquidada	74.663.280

CCOO-A procedió al reintegro de 4.509.277 de pesetas el 23.3.1999. No obstante, existe en la actualidad una reclamación de intereses por parte del INEM por importe de 279.636 pesetas, ante la cual CCOO-A ha interpuesto el correspondiente recurso.

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía presentó justificación de costes en relación con la ayuda concedida, dentro del plazo señalado en la convocatoria del ejercicio 1.997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
1) COSTES ELEGIBLES	
A.- COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	
Personal, medios externos	54.251.538
Equipos	5.196.285
Bienes consumibles	6.736.793
Locales	3.462.904
TOTAL COSTES DIRECTAMENTE ASOCIADOS	**69.647.520**
B.-OTROS COSTES ASOCIADOS	5.628.174
Otros costes, medios externos	5.628.174
TOTAL COSTES ELEGIBLES DE LAS ACCIONES	**75.275.694**
2) COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DE LAS ACCIONES	**75.275.694**

La diferencia que se ha producido entre la subvención justificada por CCOO (75.275.694 pesetas) y la finalmente liquidada (74.633.280 pesetas), se debe

fundamentalmente a la no aceptación por parte de FORCEM de justificantes de costes en la acción número 7 por importe de 612.414 pesetas.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía correspondiente a la convocatoria de 1997, así como de la ejecución que CCOO-A ha realizado de los planes intersectoriales nacionales de CCOO de los ejercicios 1996 y 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables existentes tanto en la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía como en FOREM-A y FOREM- Confederal, salvo por los extremos que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio en la justificación rendida por CCOO-A ante FORCEM en el concepto de "Otros costes de desarrollo del plan, medios internos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

- Tampoco existen partes de imputación de horas del personal propio de FOREM-A que permitan opinar sobre la razonabilidad de las imputaciones efectuadas por esta Fundación, en la facturación a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía, incluidas en el concepto "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos".

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado, han sido los siguientes:

A) Ejecución por FOREM-A de los planes intersectoriales nacionales de los que fue beneficiaria la Confederación Sindical de Comisiones Obreras durante los ejercicios 1996 y 1997

1- Convocatoria 1.996

No se han observado asuntos significativos en el análisis financiero y de cumplimiento de la justificación presentada por FOREM-A correspondiente a este plan intersectorial nacional.

2- Convocatoria 1.997

Dentro del detalle de facturas de FOREM-A imputadas al plan intersectorial nacional de CCOO (F19971744) se incluye un importe de 7.982.261 pesetas en concepto de alquiler de aulas. De este importe se ha detectado que 3.705.010 pesetas se corresponden con los gastos de mantenimiento ocasionados en la utilización de las aulas situadas en edificios pertenecientes al patrimonio sindical adscrito a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía.

En este sentido, debe destacarse que la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997 sólo considera financiable el "Alquiler, arrendamiento financiero o amortización de aulas, talleres y demás superficies utilizadas en el desarrollo del plan de formación". Por tanto, este Tribunal considera que no existe en estos casos arrendamiento a terceros, ni es posible aceptar como amortización un coste no contabilizado por estar afecto a un patrimonio utilizado en cesión.

Procedería entonces una reclasificación, dentro del plan intersectorial nacional F19971744 de 3.705.010 pesetas del concepto de "Aulas", al epígrafe "Otros costes indirectos"[123].

[123] CCOO-Andalucía defiende en sus alegaciones la imputación de este coste de alquiler, según su interpretación de la Ley de Patrimonio Sindical (Documento de alegaciones de CCOO-Andalucía, alegación segunda). A este respecto, debe indicarse que en este caso el cesionario, es decir, CCOO-Andalucía, no esta obligado al pago de ninguna cantidad por la utilización de los bienes cedidos. No

Como ya se ha señalado en el epígrafe correspondiente a la fiscalización de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, ésta cometió un error como consecuencia de la justificación de costes efectuada por FOREM Confederal, con base a su vez, a la facturación correspondiente a FOREM-A que deriva en un ajuste al plan intersectorial nacional según se detalla a continuación:

Nº FACTURA	CONCEPTO	IMPORTE IMPUTADO AL EXPEDIENTE	IMPORTE DE LA FACTURA	DIFERENCIA
8/98	Otros costes de desarrollo	2.518.136	1.084.768	1.433.368
9/98	Otros costes de desarrollo	2.474.728	1.080.836	1.393.892
9/98	Material inventariable	395.791	396.791	- 1.000
10/98	Otros costes indirectos	3.789.926	1.643.029	2.146.897
11/98	Otros costes de desarrollo	2.471.073	883.004	1.588.069
12/98	Otros costes de desarrollo	2.453.958	810.779	1.643.179
13/98	Otros costes de desarrollo	2.514.706	824.343	1.690.363
101/98	Otros costes indirectos	204.540	88.972	115.568
TOTAL		**16.822.858**	**6.812.522**	**10.010.336**

Por tanto, se produjo un exceso de 10.010.336 pesetas en la justificación correspondiente a Andalucía, que hay que tener en cuenta en la liquidación final del expediente F19971744.

B) Plan Intersectorial Autonómico F19970811

CCOO-A presentó la justificación de costes correspondiente a este plan el 30.4.1998, dentro del plazo concedido en la convocatoria de ayudas del ejercicio 1.997, por importe de 233.170.582 pesetas. No obstante, el propio beneficiario detectó un error en la justificación, provocado por la recepción por FOREM-A de una factura por importe superior al que en principio era correcto, de forma que los

---

existe, por tanto, renta y carece de sentido hablar de cantidades asimiladas a renta. La obligación del beneficiario es asumir los gastos de uso y conservación del bien cedido sin que esto desvirtúe la gratuidad de la cesión.

Al margen de las consideraciones anteriores, desde el punto de vista de la justificación económica de la aplicación de los fondos, este Tribunal admite estos gastos, en cuanto son costes asumidos por el beneficiario, pero clasificados de acuerdo con su verdadera naturaleza, que tal como establece la convocatoria de ayudas de FORCEM para el ejercicio 1997, es la de "Otros costes indirectos".

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas y no se modifica el texto.

gastos justificados exactos fueron de 220.349.160 pesetas. La justificación de costes subsanada es la que se indica a continuación:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	68.933.287
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	8.022.059
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	61.943.424
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	9.835.347
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**148.734.117**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	2.705.333
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	7.609.849
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	40.845.199
TOTAL COSTES GENERALES	**51.160.381**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	20.454.662
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B +C)	**220.349.160**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**220.349.160**

FORCEM validó costes por importe de 219.713.177 pesetas, como consecuencia del incumplimiento de los límites de la convocatoria y de los ajustes en los costes directamente imputables al menor número de alumnos certificados (seguros y material no inventariable).

La casi totalidad de los costes justificados por CCOO-A están soportados con facturas de FOREM, excepto un importe de 7.609.849 pesetas que corresponde a imputaciones de personal propio de CCOO-A como consecuencia de tareas de dirección, coordinación y seguimiento del plan de formación.

Existe un exceso de justificación en este concepto de 746.041 pesetas, como consecuencia de incluir en los gastos la totalidad de la paga extraordinaria del mes de diciembre del ejercicio 1.997, en lugar del adecuado prorrateo en función de los meses imputados.

Según observamos en el cuadro anterior, en el concepto “Utilización de aulas”, existe un importe imputado de 9.835.347 pesetas. Este Tribunal ha podido verificar

que un importe de 4.206.000 pesetas, al igual que en la justificación del plan nacional F19971744, corresponde a gastos generales y de mantenimiento ocasionados en locales que son patrimonio sindical.

Este Tribunal considera que estos gastos son financiables, pero dentro del epígrafe "Otros costes indirectos", por lo que procede su reclasificación.

Tras los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal, la liquidación del expediente resultaría como se señala a continuación:

CONCEPTO	JUSTIFICADO POR CCOO-A	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES	JUSTIFICADO S/TCu
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	0		0
Profesorado, medios externos	68.933.287		68.933.287
Material inventariable, medios internos	0		0
Material inventariable, medios externos	8.022.059		8.022.059
Material no inventariable, medios internos	0		0
Material no inventariable, medios externos	61.943.424		61.943.424
Utilización de aulas, medios internos	0		0
Utilización de aulas, medios externos	9.835.347	- 4.206.000	5.629.347
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**148.734.117**	- 4.206.000	**144.528.117**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	2.705.333		2.705.333
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	7.609.849	- 746.041	6.863.808
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	40.845.199		40.845.199
TOTAL COSTES GENERALES	**51.160.381**		**50.414.340**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	20.454.662	- 960.415	19.494.247
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B +C)	**220.349.160**	**-5.912.456**	**214.436.704**
COSTES NO ELEGIBLES	0		0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**220.349.160**	**-5.912.456**	**214.436.704**

Como consecuencia de la reclasificación propuesta en el concepto de "Aulas", se produce una minoración en "Otros costes indirectos" por importe de 960.415 pesetas debido al efecto de la limitación del 10% prevista en la convocatoria.

La diferencia entre el importe liquidado por FORCEM y el importe justificado según el Tribunal de Cuentas podría dar lugar a un reintegro de 5.276.463 pesetas.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- La Confederación Sindical de Comisiones Obreras ha realizado a nivel nacional un estudio de necesidades formativas, basándose en la experiencia acumulada en años anteriores y detallando las conclusiones a nivel de Comunidad Autónoma. Este estudio ha servido de base a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía para la planificación de su plan de formación autonómico.

- A través de la verificación de las hojas de inscripción de los alumnos solicitantes de cursos de formación se ha detectado que la mayoría de los alumnos asistentes tienen relación directa con esta asociación sindical. Esto se produce fundamentalmente porque la publicación de ofertas de formación se realiza básicamente en las distintas sedes sindicales o en centros de formación relacionados con CCOO-A.

- La selección de alumnos participantes en los cursos se realiza con base a la fecha de presentación de las solicitudes. Por otra parte, no se entrega al interesado ninguna copia de su inscripción a los cursos, lo que produce indefensión a la hora de efectuar alguna reclamación en el caso de no admisión.

- CCOO-A ha aportado a este Tribunal las hojas de inscripción de los alumnos, los partes de asistencia a los cursos y copia de los diplomas entregados a los alumnos una vez finalizados los cursos.

- FOREM-A tiene establecido un sistema de control de costes de los cursos de formación continua en función de la financiación aprobada para cada acción formativa y la limitación por conceptos de costes establecida en la convocatoria de ayudas, aplicable para cada uno de los cursos ejecutados.

- Este Tribunal ha tenido acceso a un estudio realizado por la empresa RANDOM que evalúa el resultado obtenido en la ejecución de los planes de formación continua realizados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto en la ejecución del plan intersectorial autonómico, como la parte realizada del intersectorial nacional, basado en entrevistas a los alumnos, descripción de su perfil laboral, características de las empresas en que trabajan los alumnos, entrevistas con el profesorado y utilidad del curso.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1. anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que, sin embargo, han sido considerados por FORCEM en la liquidación final de las subvenciones.

Asimismo, se han detectado imputaciones excesivas de costes de personal y de otros costes indirectos de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de subvenciones de 1.997. Las incidencias indicadas respecto de la justificación presentada por CCOO-A, podrían dar lugar a un reintegro por alcance de, al menos 5.276.463 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.23.- CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS DE CANARIAS

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias (en adelante, CCOO-Canarias) se constituyó al amparo de la Ley Orgánica 11/85, de 2 de agosto, de libertad sindical en el ámbito territorial de Canarias.

Esta confederación sindical, integrada en la Confederación Sindical de Comisiones Obreras, agrupa a asociaciones sindicales democráticas y de clase y federa y confedera a las distintas Federaciones Canarias, Uniones Insulares y Sindicatos Insulares o Provinciales.

El órgano de representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias es el Secretario General, solicitante del plan de formación intersectorial autonómico de 1997, cuya ejecución ha sido encomendada en su totalidad a la Fundación Formación y Empleo (FOREM), entidad sin ánimo de lucro, creada por la organización de CCOO para la gestión profesionalizada de la formación ocupacional y continua, así como de las medidas complementarias y proyectos e iniciativas en este ámbito. Los planes formativos de los que es titular CCOO (y en este caso también el de CCOO-Canarias) son asumidos por FOREM.

El 1.9.1997, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias y la Fundación Formación y Empleo suscribieron un Convenio General de Colaboración como marco de las relaciones económicas y de servicio mutuo, con un periodo de vigencia de un año, prorrogable, salvo expresa denuncia de cualquiera de las partes. Este convenio general ha tenido su desarrollo en diversos convenios específicos formalizados para la realización y ejecución de los distintos planes, proyectos o iniciativas.

Asimismo, debe señalarse que CCOO-Canarias no ha realizado aplicación alguna de los planes intersectoriales de CCOO de los ejercicios 1996 y 1997. La ejecución de estos planes en Canarias la realizó FOREM-Confederal por lo que el análisis de esta ejecución se contiene en los epígrafes de este Informe correspondientes a ellos (ver epígrafe 4.21).

Solamente existe una imputación en el concepto de "Utilización de aulas" de titularidad de Comisiones Obreras Canarias por un importe de 95.000 pesetas en el ejercicio 1996 y otra, por importe de 2.818.530 pesetas, por este mismo concepto, en 1997.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

CCOO-Canarias, solicitó y obtuvo financiación del INEM, en el marco de la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, correspondiente a un plan intersectorial autonómico del tipo de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua (F19971747).

Este plan intersectorial autonómico fue aprobado por acuerdo de la Comisión Tripartita de Formación Continua el 24.10.1997. Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por CCOO-Canarias y a la subvención concedida y satisfecha por el INEM son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	99.405.000
Subvención solicitada	99.405.000
Subvención concedida	77.000.172
Subvención justificada por el beneficiario	75.035.311
Subvención liquidada	72.507.000

La diferencia entre la subvención concedida y la efectivamente satisfecha por FORCEM se debe a la reducción en el número de alumnos certificados.

Aunque la ayuda fue concedida por importe de 77.000.172 pesetas, FORCEM solamente concedió anticipos por importe de 76.365.000 pesetas. El 11.8.1.999 CCOO-Canarias procedió al reintegro de 3.858.000 pesetas, equivalente a la diferencia entre los anticipos concedidos y la subvención certificada por FORCEM. Además, el 29.12.1999 ingresó 287.949 pesetas en concepto de intereses de demora, calculados desde la fecha de pago de la subvención (11.2.1998) hasta la fecha que se produjo el ingreso de la deuda (11.8.1999).

El plan intersectorial autonómico objeto de la presente fiscalización estuvo constituido por 25 acciones formativas, realizadas entre septiembre de 1.997 y marzo de 1.998 con un total de 1.251 participantes certificados de frente a los 1.485 comprometidos y con un total de 1.040 horas de formación.

La justificación de costes presentada por CCOO-Canarias en relación con la subvención concedida para el plan intersectorial referido fue la siguiente:

CONCEPTO	IMPORTE
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	
Profesorado, medios internos	0
Profesorado, medios externos	25.437.000
Material inventariable, medios internos	0
Material inventariable, medios externos	1.484.569
Material no inventariable, medios internos	0
Material no inventariable, medios externos	18.431.060
Utilización de aulas, medios internos	0
Utilización de aulas, medios externos	6.125.149
TOTAL COSTES DE ELEMENTOS PEDAGOGICOS	**51.477.778**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS	
Seguros de accidentes	939.351
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	15.796.790
TOTAL COSTES GENERALES	**16.736.141**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	6.821.392
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B +C)	**75.035.311**
COSTES NO ELEGIBLES	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**75.035.311**

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la subvención recibida del INEM (gestionadas por FORCEM) por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias correspondiente a la convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado “in situ” todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables existentes tanto en la

Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias como en FOREM-Confederal, excepto por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO

2.1.- LIMITACIONES.

No existen partes de imputación de horas del personal propio de FOREM que permitan opinar sobre la razonabilidad de las imputaciones efectuadas por la Fundación en la facturación a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias e incluidas en el concepto "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

- Dentro del detalle de facturas imputadas por FOREM al plan intersectorial nacional de CCOO F19971744, se incluye un importe de 2.818.530 pesetas en concepto de alquiler de aulas que corresponden a los gastos de mantenimiento ocasionados en la utilización de las aulas donde se realizaron los cursos de formación y que forman parte del patrimonio sindical adscrito a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias.

  A este respecto, debe recordarse que la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997 sólo considera financiable el "alquiler, arrendamiento financiero o amortización de aulas, talleres y demás superficies utilizadas en el desarrollo del plan de formación". Este Tribunal entiende que no existe en estos casos arrendamiento a terceros, ni es posible aceptar como amortización un coste no contabilizado por estar afecto a un patrimonio utilizado en cesión. Procedería entonces una reclasificación, dentro del intersectorial nacional F19971744 del

importe de 2.818.530 pesetas del concepto de "Utilización de aulas" al epígrafe de "Otros costes indirectos".

- Por lo que respecta al plan intersectorial autonómico objeto de esta fiscalización, cabe destacar que en el concepto de "Utilización de aulas", existe un importe imputado de 6.125.149 pesetas. De este importe, un total de 2.138.400 pesetas, al igual que lo indicado en el punto anterior, corresponde a gastos generales y de mantenimiento ocasionados en locales que son patrimonio sindical

  Este Tribunal considera que estos gastos son financiables, pero dentro del epígrafe "Otros costes indirectos", por lo que procede su reclasificación.

- CCOO-Canarias ha justificado dentro del epígrafe "Otros costes indirectos" un importe de 568.378 pesetas en concepto de servicios bancarios, no admitido como gasto en la convocatoria del ejercicio 1.997

Tras los ajustes y reclasificaciones propuestos por este Tribunal, la liquidación resultante sería la siguiente:

CONCEPTO	JUSTIFICADO POR CCOO-Canarias	AJUSTES Y RECLASIFICACIONES		JUSTIFICADO S/TCu
		POSITIVAS	NEGATIVAS	
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS				
Profesorado, medios internos	0			0
Profesorado, medios externos	25.437.000			25.437.000
Material inventariable, medios internos	0			0
Material inventariable, medios externos	1.484.569			1.484.569
Material no inventariable, medios internos	0			0
Material no inventariable, medios externos	18.431.060			18.431.060
Utilización de aulas medios internos	0			0
Utilización de aulas medios externos	6.125.149		-2.138.400	3.986.749
TOTAL COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**51.477.778**		**-2.138.400**	**49.339.378**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS				
Seguros de accidentes	939.351			939.351
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0			0
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	15.796.790			15.796.790
TOTAL COSTES GENERALES	**16.736.141**			**16.736.141**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	6.821.392	2.138.400	-568.378 -1.783.862	6.607.552
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN (A+B +C)	**75.035.311**	**2.138.400**	**-4.490.640**	**72.683.071**
COSTES NO ELEGIBLES				
TOTAL COSTES DEL PLAN	**75.035.311**	**2.138.400**	**-4.490.640**	**72.683.071**

La minoración de 1.783.862 pesetas en el concepto de "Otros costes indirectos" es consecuencia de la limitación del 10% de costes generales sobre la totalidad de los costes anteriores según se establecen en la convocatoria.

Como el importe liquidado por FORCEM (72.507.000) resulta inferior al importe justificado según este Tribunal, no procedería la exigencia de reintegro alguno.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis realizado se deducen las siguientes consideraciones:

- La Confederación Sindical de Comisiones Obreras ha realizado a nivel nacional un estudio de necesidades formativas, basándose en la experiencia acumulada en años anteriores y detallando las conclusiones a nivel de Comunidad Autónoma. Este estudio ha servido de base a la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Canarias para la planificación de su plan de formación autonómico.

- A través de la verificación de las hojas de inscripción de los alumnos solicitantes de cursos de formación se ha detectado que la mayoría de los alumnos asistentes tienen relación directa con esta asociación sindical. Esto se produce fundamentalmente porque la publicación de ofertas de formación se realiza básicamente en las distintas sedes sindicales o en centros de formación relacionados con esta asociación sindical.

- No existe un sistema objetivo de selección de alumnos asistentes eligiendo a los participantes en función de la fecha de presentación de solicitudes. No se entrega al solicitante ninguna copia de su inscripción a los cursos, lo que produce indefensión a la hora de efectuar alguna reclamación en el caso de no admisión.

- FOREM tiene establecido un sistema de control de costes de los cursos de formación continua en función de la financiación aprobada para cada acción formativa y la limitación por conceptos de costes establecida en la convocatoria de ayudas aplicable para cada uno de los cursos ejecutados.

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores, (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que no ha podido ser

tenido en cuenta por CCOO-Canarias en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los datos referentes a los partes de imputación de horas, incluidos como limitación en el apartado 2.1 anterior. Esta limitación afecta a aspectos que, sin embargo, han sido considerados por FORCEM en la liquidación final de las subvenciones.

Este Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de estas subvenciones.

4.24.- CONVERXENCIA INTERSINDICAL GALEGA (CIG)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Converxencia Intersindical Galega (en adelante, CIG) es una organización sindical, constituida al amparo de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, de 2 de agosto de 1985. Su ámbito geográfico de actuación es estrictamente gallego, e integra a asalariados de todos los sectores de producción, servicios y administración.

Está estructurada en 8 Uniones Comarcales y en 11 Federaciones Sectoriales (Administración, Alimentación y Textil, Banca, Construcción y Madera, Enseñanza, Mar, Metal, Químicas y Energía, Sanidad, Servicios y Transporte y Comunicaciones).

Como órgano de gobierno de la Confederación, a la Ejecutiva Confederal le corresponde dirigir y gestionar la política de CIG en materia de empleo y de formación profesional de los trabajadores, elaborar los programas de formación sindical y organizar sus actividades.

La aplicación efectiva de los planes de formación objeto de la presente fiscalización ha sido realizada íntegramente por la Fundación para la Orientación Profesional, Empleo y Formación de Galicia (FORGA), fundación de carácter privado constituida por CIG, encargada de la organización, gestión y ejecución de las acciones formativas y de estudio dirigidas a los trabajadores, desempleados y ocupados.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

Durante el ejercicio 1998, CIG presentó 2 planes de formación intersectorial del tipo de los contemplados en el artículo 12 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua. Los números de expedientes asignados por FORCEM fueron para el plan intersectorial estatal el F19983191 y para el intersectorial de ámbito autonómico el F19982949.

Los datos económicos correspondientes a los planes formativos subvencionados objeto de esta fiscalización son los siguientes:

CONCEPTO	F19983191	F19982949
Coste total del plan presupuestado	276.830.000	276.830.000
Subvención solicitada	276.830.000	276.830.000
Subvención concedida	125.000.000	76.683.750
Subvención justificada por el beneficiario	124.516.055	76.027.317
Subvención liquidada	122.378.500	75.396.187

El expediente F19983191 (intersectorial estatal) fue aprobado por el Director General del INEM el 12.8.1998 y el F19982949 (intersectorial autonómico) el 8.8.1998, previas propuestas de aprobación y financiación de la Comisión Paritaria Territorial, Patronato de FORCEM, Comisión Tripartita de Formación Continua y aceptación por el solicitante el 2 y 9.7.1998, respectivamente.

CIG recibió el 100% de la subvención concedida por importe de 125.000.000 pesetas el 1.10.1998 y de 76.683.750 pesetas el 10.10.1998.

Además, CIG recibió ayudas para la financiación de 18 planes de formación agrupados por importe de 194.998.790 pesetas, que tras la liquidación final quedaron reducidas a 170.852.931 pesetas.

Asimismo, recibió una subvención para la financiación de un plan de empresa por importe de 2.027.774 pesetas, que tras la liquidación final se redujo a 2.015.000 pesetas.

Por último, CIG recibió ayudas en el ejercicio 1998 para financiar acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, de las contempladas en el artículo 14 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua por importe de 55.188.260 pesetas que tras la liquidación final se redujeron a 55.125.569 pesetas.

La Converxencia Intersindical Galega presentó justificación de costes para los planes intersectoriales objeto de esta fiscalización dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1998, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	F19983191	F19982949	TOTAL
A.- COSTES DE ELEMENTOS PEDAGÓGICOS			
Profesorado, medios internos	0	0	0
Profesorado, medios externos	31.182.412	20.159.817	51.342.229
Material inventariable, medios internos	0	0	0
Material inventariable, medios externos	28.162.735	16.146.229	44.308.964
Material no inventariable, medios internos	0	0	0
Material no inventariable, medios externos	24.775.252	15.201.018	39.976.270
Utilización de aulas, medios internos	0	0	0
Utilización de aulas, medios externos	8.410.862	4.525.136	12.935.998
TOTAL COSTES ELEMENTOS PEDAGÓGICOS	**92.531.261**	**56.032.200**	**148.563.461**
B.- OTROS COSTES ASOCIADOS			
Seguros de accidentes	16.148	0	16.148
Otros costes de desarrollo del plan, medios internos	0	0	0
Otros costes de desarrollo del plan, medios externos	23.884.555	15.018.215	38.902.770
Costes de publicidad y difusión, medios internos	0	0	0
Costes de publicidad y difusión, medios externos	766.966	392.438	1.159.404
TOTAL COSTES GENERALES	**24.667.669**	**15.410.653**	**40.078.322**
C.- OTROS COSTES INDIRECTOS	7.317.125	4.584.464	11.901.589
TOTAL COSTES ELEGIBLES DEL PLAN	**124.516.055**	**76.027.317**	**200.543.372**
COSTES NO ELEGIBLES	0	0	0
TOTAL COSTES DEL PLAN	**124.516.055**	**76.027.317**	**200.543.372**

En el expediente F19983191, FORCEM validó costes por importe de 124.502.112 pesetas como consecuencia de un exceso de imputación de 13.934 pesetas en el concepto de material no inventariable. No obstante, la liquidación final fue de 122.378.500 pesetas, minorando la subvención concedida debido al menor número de participantes acreditado por CIG.

La ayuda concedida por FORCEM distinguía la subvención por colectivos, estableciendo un importe de 118.750.000 pesetas para trabajadores pertenecientes al Régimen General de Seguridad Social y de 6.250.000 pesetas para los denominados Nuevos Colectivos (Régimen Especial Agrario y Régimen Especial de Autónomos). El importe certificado por CIG para los participantes integrados en el Régimen General ascendió a 116.128.500 pesetas, mientras que no se realizaron minoraciones respecto a los Nuevos Colectivos, por lo que se produjo un reintegro de 2.621.500 pesetas.

En el expediente F19982949, FORCEM validó costes por el importe presentado por el beneficiario en la justificación de costes. No obstante, la liquidación final fue de

75.396.187 pesetas, minorando la subvención concedida debido al menor número de participantes acreditado por CIG, al igual que en el caso anterior.

La ayuda concedida por FORCEM distinguía la subvención por colectivos, estableciendo un importe de 72.849.563 pesetas para trabajadores pertenecientes al Régimen General de Seguridad Social y de 3.834.187 pesetas para los denominados Nuevos Colectivos (Régimen Especial Agrario y Régimen Especial de Autónomos). El importe certificado por CIG para los participantes integrados en el Régimen General ascendió a 71.562.000 pesetas mientras que no se realizaron minoraciones respecto a los Nuevos Colectivos, por lo que se produjo un reintegro de 1.287.563 pesetas.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas del INEM a través de FORCEM por la Converxencia Intersindical Galega correspondientes a la Convocatoria de 1998 en los planes intersectoriales autonómico y estatal.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, excepto por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

No existen partes de imputación de horas del personal propio de la Fundación para la Orientación Profesional, Empleo y Formación de Galicia (FORGA) que permitan opinar sobre la razonabilidad de las imputaciones efectuadas por la Fundación en la facturación a la Converxencia Intersindical Galega incluidas en el concepto "Otros costes de desarrollo del plan, medios externos", por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

No se han detectado incidencias significativas en el análisis financiero y de cumplimiento de las subvenciones analizadas. En particular, se ha verificado la inexistencia de solapamientos de costes de financiación entre las distintas subvenciones percibidas por CIG.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

CIG no ha acreditado ante este Tribunal la existencia de una planificación de los cursos en función de previos estudios de necesidades de formación. Por otra parte, no consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, sobre la competitividad de las empresas, etc.), por lo que esta circunstancia no ha podido ser tenida en cuenta por la Converxencia Intersindical Galega en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar la corrección de las imputaciones de costes de personal propio realizada por CIG que se incluyen como limitación en el apartado 2.1 anterior. Esta limitación afecta a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Converxencia Intersindical Galega y han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de la subvención.

Este Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de estas subvenciones.

SECCIÓN IV.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN VASCA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA (HOBETUZ)

SECCIÓN IV.- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN REALIZADA POR LA FUNDACIÓN VASCA PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA (HOBETUZ)

1.- ANÁLISIS DE LOS FONDOS OBTENIDOS Y APLICADOS POR HOBETUZ EN CONCEPTO DE CONCESION DE SUBVENCIONES Y GASTOS DE GESTIÓN EN LOS QUE INCURRE.

Durante el período fiscalizado, HOBETUZ, con independencia de los fondos aportados por el Gobierno Vasco para su constitución, ha recibido recursos para su aplicación a gastos de formación (concesión de ayudas y gastos de gestión en los que incurre como consecuencia de la realización de la actividad anterior) por un valor de 11.147.686.401 pesetas.

En el cuadro siguiente se presenta el volumen de fondos obtenidos en cada convocatoria, su origen y la finalidad para la que se conceden:

ORIGEN DE FONDOS (1996 – 1998) *				
FINALIDAD DE LA CONCESIÓN	**1996**	**1997**	**1998**	**TOTAL**
CONCESIÓN DE AYUDAS A LA FORMACIÓN	**923.875.000**	**3.779.850.000**	**5.556.331.000**	**10.260.056.000**
INEM	923.875.000	3.669.850.000	4.370.000.000	8.963.725.000
Gobierno Vasco	0	110.000.000	160.000.000	270.000.000
Fondo Social Europeo	0	0	1.026.331.000	1.026.331.000
GASTOS DE GESTIÓN	**48.625.000**	**193.150.000**	**265.855.401**	**507.630.401**
INEM	48.625.000	193.150.000	230.000.000	471.775.000
Gobierno Vasco	0	0	0	0
Fondo Social Europeo	0	0	35.855.401	35.855.401
APLICACIÓN A LA ESTRUCTURA TÉCNICA EXTERNA	**0**	**190.000.000**	**190.000.000**	**380.000.000**
Gobierno Vasco	0	190.000.000	190.000.000	380.000.000
TOTAL FONDOS OBTENIDOS	**972.500.000**	**4.163.000.000**	**6.012.186.401**	**11.147.686.401**
INEM	972.500.000	3.863.000.000	4.600.000.000	9.435.500.000
Gobierno Vasco	0	300.000.000	350.000.000	650.000.000
Fondo Social Europeo	0	0	1.062.186.401	1.062.186.401

* Aplicado el criterio de caja en su elaboración

La normativa que regula la concesión y aplicación de los fondos obtenidos es la siguiente:

- Respecto a los concedidos por el INEM:

  - Para el ejercicio 1996, el Real Decreto-Ley 16/1996, por el que se establece la financiación del Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1996.

  - Para el ejercicio 1997, la Ley 12/1996, de Presupuestos Generales del Estado para 1997 y el Convenio de Colaboración firmado entre el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y el Lehendakari del Gobierno Vasco.

  - Para el ejercicio 1998, la Ley 65/1997, de Presupuestos Generales del Estado para 1998, Real Decreto-Ley 16/1998, por el que se establece la financiación del Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1998, Convenio de Colaboración firmado entre el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y el Consejero de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.

  En desarrollo de esta normativa, el Ministerio de Trabajo dictó sucesivas Órdenes Ministeriales en las que se establecieron las bases reguladoras de la concesión de ayudas a las acciones acogidas al Acuerdo Interprofesional sobre Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco: OOMM de 18.12.1996, de 23.9.1997 y de 23.7.1998.

- Respecto a los concedidos por el Gobierno Vasco:

  Con independencia de los fondos librados para constituir el Fondo Fundacional de HOBETUZ, los fondos aportados por el Gobierno Vasco para la realización de actividades de formación, fueron librados en cumplimiento de las previsiones normativas contenidas en las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1997 y 1998 (Leyes 10/1996 y 21/1997), y como consecuencia de la transferencia de crédito de parte de los fondos destinados a financiar a la sociedad pública Egailan, S.A. que, finalmente, fue realizada a favor de HOBETUZ, según Acuerdo del Gobierno Vasco de 17.11.1998.

  Asimismo, HOBETUZ ha percibido, a través del Gobierno Vasco, fondos correspondientes a los programas comunitarios del Objetivo 2 del Fondo Social Europeo (en adelante FSE). Debe destacarse que la disponibilidad de estos fondos es muy posterior a la de su devengo, lo que ha originado que HOBETUZ

no los considere como fondos disponibles en las convocatorias a las que afectan. A este respecto, son de aplicación los convenios y acuerdos entre el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y HOBETUZ por los que se establece el marco de colaboración o se declara a HOBETUZ entidad colaboradora para la gestión, tramitación y seguimiento de las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo.

- Por su parte, el Patronato de HOBETUZ, según acuerdo de fecha 20.10.1999 (refrendado por el Servicio Jurídico del Estado), adoptó el criterio de aplicar, tanto a los gastos a realizar, como a las ayudas a conceder a los beneficiarios de los planes de formación, primero, los fondos procedentes del INEM; en segundo lugar, los fondos procedentes del FSE; después, los fondos procedentes del Gobierno Vasco; y en último lugar, su dotación fundacional.

Para su fiscalización se han diferenciado los fondos en función del destino establecido en el momento de su concesión, es decir, por un lado, el correspondiente a las aplicaciones de fondos realizadas por la Fundación para la cobertura de gastos derivados de la gestión y evaluación de las subvenciones (incluye los gastos de la Fundación aplicables a la estructura técnica externa de HOBETUZ) y, por otro lado, su aplicación, como ayudas, a las actividades formativas.

1.1.- Análisis del origen y aplicaciones dadas a los fondos destinados a la cobertura de los gastos de gestión

Se analiza en este apartado la aplicación dada a los fondos obtenidos por HOBETUZ con la finalidad de ser empleados en la actividad de evaluación, seguimiento y liquidación de las ayudas concedidas para la realización de planes de formación y de actividades vinculadas a éstos. Asimismo, se analiza el origen y la liquidación de los citados fondos.

1.1.1. Aplicaciones de fondos destinados a la cobertura de los gastos en los que incurre HOBETUZ como consecuencia de la gestión de las subvenciones

Se recogen en este apartado tanto los gastos corrientes como las inversiones en que ha incurrido HOBETUZ para desarrollar su actividad de concesión de fondos, durante el período 1996-1998. Su detalle se muestra en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	1996	1997	1998	TOTAL
Gastos generales	**43.392.768**	**170.332.840**	**322.425.003**	**536.150.611**
1. Gastos de personal	1.271.745	49.120.507	130.157.996	180.550.248
2. Arrendamientos	1.489.675	18.702.156	24.809.288	45.001.119
3. Reparaciones y conservación	30.209	1.842.737	3.573.796	5.446.742
4. Servicios profesionales independientes	24.213.325	20.757.995	48.499.021	93.470.341
5. Transportes	0	309.181	938.539	1.247.720
6. Servicios bancarios y similares	0	0	8.460	8.460
7. Publicidad, propaganda y relaciones públicas	16.125.460	23.085.802	29.132.679	68.343.941
8. Suministros	0	574.118	1.234.415	1.808.533
9. Material de oficina	0	2.956.256	4.408.313	7.364.569
10. Comunicaciones	24.650	2.055.393	7.035.870	9.115.913
11. Servicios de empresas	0	2.960.320	3.594.840	6.555.160
12. Gastos de asistencia a juntas de gobierno	0	0	0	0
13. Asistencia técnica ANFC	0	0	0	0
14. Tributos	0	0	0	0
15. Gastos financieros	0	44.686.123	60.927.114	105.613.237
16. Otros	237.704	3.282.252	8.104.672	11.624.628
Inmovilizado	**0**	**32.671.907**	**53.364.895**	**86.036.802**
A. *Gastos de establecimiento*	0	0	0	0
B. *Inmovilizaciones inmateriales*	0	11.795.548	433.365	12.228.913
1. Patentes y marcas	0	182.468	26.286	208.754
2. Aplicaciones informáticas	0	11.613.080	407.079	12.020.159
C. *Inmovilizaciones materiales*	0	20.876.359	20.259.623	41.135.982
1. Mobiliario	0	11.820.462	11.109.163	22.929.625
2. Equipos proceso de información	0	7.603.539	5.381.040	12.984.579
3. Otro inmovilizado material	0	1.452.358	3.769.420	5.221.778
TOTAL	**43.392.768**	**203.004.747**	**343.117.991**	**589.515.506**

Los gastos corrientes no incluyen las transferencias realizadas a las organizaciones sindicales y patronales representadas en el Patronato de HOBETUZ, con la finalidad de que éstas atiendan los gastos en que puedan haber incurrido como consecuencia de su apoyo al desarrollo de la formación continua en el País Vasco. Su análisis se hace en apartado diferenciado.

A continuación, se analizan los gastos generales de la Fundación (personal y otros gastos corrientes), las inversiones realizadas por la Fundación y los gastos en que ésta ha incurrido como consecuencia de la cobertura dada a las organizaciones sindicales y empresariales con la finalidad de que éstas desarrollen su actividad vinculada a la formación.

1.1.1.1. Gastos generales

Casi el 92% de los gastos en que ha incurrido HOBETUZ durante el período fiscalizado se ha concentrado en los conceptos correspondientes a "gastos de personal" (33,7%), "gastos financieros" (19,7%), "servicios profesionales independientes" (17,4%), "publicidad, propaganda y relaciones públicas" (12,7%) y "arrendamientos" (8,4%). Este Tribunal ha analizado los citados gastos y ha obtenido las siguientes conclusiones:

- Los conceptos de nóminas y seguros sociales satisfechos por HOBETUZ durante el período fiscalizado, se ajustan a lo establecido, así como los restantes conceptos de costes vinculados al personal, y, en concreto, los correspondientes a gastos de representación, indemnizaciones por razón del servicio y seguros de vida y de responsabilidad civil a favor del personal de la Fundación.

  Respecto a los gastos de nóminas, debe indicarse que HOBETUZ inició su actividad prácticamente en el ejercicio 1997, ya que la primera contratación de personal (el Gerente de la Fundación) se efectuó en noviembre de 1996. Para la realización de su actividad, HOBETUZ ha configurado su estructura técnica con dos ámbitos de actuación distintos: el ya citado, correspondiente a las organizaciones firmantes del Acuerdo Interprofesional de Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante AVFC) y el correspondiente a la estructura técnica (personal en plantilla de HOBETUZ), cuya función es la gestión de los planes de formación y la dirección de la propia Fundación de acuerdo a las directrices del Patronato. Para desarrollar estas actividades HOBETUZ ha contratado una plantilla de 23 personas a 31.12.2000.

  La evolución de la plantilla y de sus retribuciones a lo largo del período analizado ha sido la siguiente:

EJERCICIO	PLANTILLA MEDIA	PLANTILLA A 31 DICIEMBRE	COSTE SALARIAL	COSTE MEDIO
1996	1	1	1.271.745	1.271.745
1997	10	13	49.120.507	4.912.051
1998	22	23	130.157.996	5.916.273

El elevado crecimiento del coste salarial correspondiente a 1998 (20,4% respecto al ejercicio anterior) es consecuencia de tres factores: la aplicación en 1998 del nuevo baremo de retribuciones acordado por el Patronato de HOBETUZ (en diciembre de 1997, con efectos para el propio 1997), el incremento de las retribuciones en un 2,5% (ejercicio 1998) y la incorporación de 10 nuevos técnicos a la plantilla de la Fundación.

- En lo que se refiere a los conceptos de gastos de representación e indemnizaciones por razón del servicio, este Tribunal ha observado que el Patronato de HOBETUZ (acta nº 38, de 5.9.1997) determinó las indemnizaciones a aplicar por razón del servicio para manutención (1.500 pesetas) y transporte (36 pesetas por kilómetro), quedando sin determinar los supuestos e importes a satisfacer al personal en caso de pernocta fuera del domicilio, dado lo poco habitual de esta situación. En este sentido, este Tribunal debe indicar que la indemnización aprobada por el Patronato, correspondiente a los gastos por kilometraje supera en 12 pesetas por kilómetro lo establecido en la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de fecha 28.4.1993 y en la correspondiente Normativa Foral aplicable, por lo que, de hecho, se está produciendo una retribución en especie a los trabajadores de HOBETUZ que perciben esta indemnización. La Fundación no ha practicado ningún tipo de retención por la diferencia entre lo establecido en la citada normativa y lo realmente pagado, incumpliendo, en consecuencia, la normativa establecida en el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

  En consecuencia, HOBETUZ debe proceder a realizar una declaración complementaria por las retenciones no practicadas y a ingresar la cantidad resultante en la Hacienda Foral Vasca.

- El importe recogido en el concepto de "Arrendamientos" obedece a los gastos de alquiler y mantenimiento correspondientes a la comunidad de propietarios de los inmuebles en los que HOBETUZ ha establecido sus oficinas (sede central y delegaciones en los territorios históricos), así como a los de alquiler de equipos

de oficina, constituyendo su partida principal el alquiler de la sede de esta Fundación, cuyos gastos de arrendamiento han ascendido a 1.270.200 pesetas en 1996, 15.242.400 pesetas en 1997 y 15.623.286 pesetas en 1998.

- En lo que se refiere a la contratación de servicios de profesionales independientes, éstos corresponden, principalmente, a la prestación de los siguientes servicios:

  – Selección del personal que presta sus servicios en HOBETUZ, realizado por las consultoras ICSA, Selección y Formación y Human. Estas consultoras fueron contratadas por HOBETUZ para la realización de la selección de los distintos puestos de trabajo según los precios ofertados para los mismos. Asimismo, a esta cuenta se aplicaron los gastos de publicidad en prensa realizados por la Fundación para la selección de este personal. El importe de estos servicios ascendió a 5.396.596 pesetas.

    HOBETUZ ha tratado como gasto corriente el mencionado importe. No obstante, en opinión de este Tribunal, estos conceptos debieron ser registrados como gastos de establecimiento, ya que, tal y como prevé la Norma de Valoración 6ª.b) del Plan General de Contabilidad, aprobado por RD 1643/1990 de 20 de diciembre, se conceptúan como tales los gastos de "captación, adiestramiento y distribución de personal, etc., ocasionados con motivo del establecimiento". En este sentido, la citada norma establece que su amortización deberá realizarse en un plazo no superior a cinco años. En consecuencia, procede su reclasificación y posterior tratamiento como gastos de establecimiento.

  – Elaboración del plan estratégico y actuaciones de asesoramiento para la puesta en marcha de la Fundación, por un importe total de 4.343.600 pesetas, de las que 4.100.000 pesetas corresponden a la contratación de una sociedad alemana (SFS SOZIAL FORSCH) para la elaboración de dicho plan. Este plan finalmente no llegó a ver la luz debido al desacuerdo final del Patronato con la sociedad encargada de su elaboración, lo que llevó a la resolución del contrato, previo pago de los trabajos hasta entonces realizados por el experto de esta sociedad, que ascendieron a 2.460.000 pesetas.

  – Diseño de la imagen corporativa de la Fundación y del material impreso y publicitario de la convocatoria de ayudas de 1996. Estos servicios, prestados

por la sociedad Visual Design, S.L. (Visual), ascendieron a 4.779.072 pesetas. En 1997, el importe pagado fue de 5.849.882 pesetas (servicio prestado por la sociedad Berekintza, S.L.) y de 4.484.800 pesetas en 1998 (servicio prestado por la sociedad Rotoatlántica, S.L.).

- Por último, en 1998 HOBETUZ registró en esta cuenta los costes de desarrollo de las aplicaciones informáticas desarrolladas por la empresa Servicios Empresariales y Tecnologías de la Información, S.L. (en adelante STI) necesarias para la gestión de las ayudas a la formación concedidas por HOBETUZ. El coste pagado por este servicio ascendió a 40.453.914 pesetas, pasando a ser prestado por la sociedad IKT a partir de 1999.

- Para la gestión de la convocatoria de ayudas del ejercicio 1996, contrató a la empresa Gestión Integral y Consultoría, S.L. (GIC), por un importe de 14.790.000 pesetas (ejercicio 1996) y 4.992.640 pesetas (ejercicio 1997). Una vez concluida la gestión de esta convocatoria de ayudas, HOBETUZ gestionó las convocatorias de ayudas de 1997 y 1998 con su propio personal, por lo que cesó la prestación de servicios de la citada empresa.

- Finalmente, y en lo que se refiere a los gastos financieros, esta cuenta se utiliza para el registro de los importes reintegrados al INEM en concepto de rendimientos generados por los fondos transferidos por el INEM para la financiación de planes de formación continua en la CAPV.

  Para la rentabilización de los fondos procedentes del INEM, HOBETUZ llegó a un acuerdo con las entidades financieras con las que operaba, mediante el cual se aplicaba a dichos fondos, que se mantenían en cuentas corrientes a la vista, un tipo de interés preferente (el aplicado a los fondos depositados en ese tipo de cuentas por el Gobierno Vasco). La evolución de este tipo de interés y de los fondos generados ha sido la siguiente:

EJERCICIO	TIPO INTERÉS	IMPORTE INEM
1996	--	--
1997	4,41	46.893.254
1998	3,88 – 3,76	61.215.694
1999	2,66	47.438.102

La transferencia de estos importes por HOBETUZ al INEM se ha producido una vez minorada la parte de intereses que HOBETUZ ha calculado que correspondían a los fondos asignados a sus gastos de funcionamiento. Los importes que, por este concepto, han sido reintegrados al INEM atendiendo a la convocatoria a que corresponden, son los siguientes:

	1996	1997	1998
Intereses devengados y pagados al INEM	18.765.848	70.539.298	34.993.453

Las liquidaciones de la totalidad de estos importes por HOBETUZ al INEM se han ido produciendo en dos momentos distintos: al cierre de la convocatoria de ayudas (momento en el que HOBETUZ cancelaba las cuentas abiertas para gestionar estos fondos) y en el momento de recuperación de la Hacienda Foral de Bizkaia de las retenciones indebidamente practicadas por las entidades financieras sobre los intereses generados por estos fondos públicos.

Por último, este Tribunal debe reseñar que HOBETUZ aplica una política de gestión financiera basada en una total separación de los fondos procedentes de sus distintas fuentes de financiación, de modo que los fondos procedentes del INEM son ingresados en cuentas corrientes abiertas exclusivamente para esta finalidad. Dichas cuentas corrientes son canceladas inmediatamente después de la justificación de gastos al INEM de cada convocatoria de ayudas.

1.1.1.2.- Inmovilizado

Las inversiones realizadas por HOBETUZ para el desarrollo de sus actividades presentan, a lo largo del período fiscalizado, la siguiente evolución:

CONCEPTO	1997	1998	INCREMENTO 98/97	
			IMPORTE	%
A. Gastos de establecimiento	**0**	**0**	**0**	**0**
B. Inmovilizaciones inmateriales	**11.795.548**	**12.228.913**	**433.365**	**3,7**
1. Patentes y marcas	182.468	208.754	26.286	14,4
2. Aplicaciones informáticas	11.613.080	12.020.159	407.079	3,5
C. Inmovilizaciones materiales	**20.876.359**	**41.135.982**	**20.259.623**	**97,1**
1. Mobiliario	11.820.462	22.929.625	11.109.163	94,0
2. Equipos procesos de información	7.603.539	12.984.579	5.381.040	70,8
3. Otro inmovilizado material	1.452.358	5.221.778	3.769.420	259,5
TOTAL INMOVILIZADO	**32.671.907**	**53.364.895**	**20.692.988**	**63,3**

Durante el período 1997/1998, HOBETUZ ha adquirido el equipamiento necesario para su funcionamiento, lo que explica el incremento interanual experimentado por esta masa patrimonial. Su análisis ha puesto de manifiesto lo siguiente:

- En lo que se refiere a la cuenta de inmovilizado "Aplicaciones informáticas", ésta se encuentra constituida en su práctica totalidad por la aplicación informática LOTUS NOTES desarrollada por la empresa STI para la gestión informatizada de los expedientes de concesión de ayudas a la formación continua de trabajadores, cuyo coste activado ascendió a 11.408.600 pesetas.

  El desarrollo de esta aplicación informática estuvo caracterizado por la existencia de constantes incidencias que se exponen más detalladamente en el apartado relativo al análisis de la contratación realizada por HOBETUZ durante el período fiscalizado.

  Sin perjuicio de ello, convienen destacar que, tras el abandono de la aplicación informática en 1999, este inmovilizado fue dado definitivamente de baja en los estados contables de HOBETUZ.

- Las restantes cuentas representativas del inmovilizado de HOBETUZ recogen los elementos materiales (instalaciones telefónicas, mobiliario y equipos de oficina, etc.) empleados por esta Fundación para el desarrollo de sus funciones, siendo contabilizado según su precio de adquisición. Dentro de este inmovilizado, destacan por su volumen e importancia relativa los equipos y red instalados por el procedimiento de los expedientes de ayuda en 1997 y 1998, que supuso en ese período, un 31,6% del total del inmovilizado material de la entidad, lo que pone de manifiesto el elevado grado de automatización que HOBETUZ pretende alcanzar en la gestión de éstos.

- El concepto de "gastos de establecimiento" debiera incrementarse como consecuencia de la reclasificación propuesta por este Tribunal en el apartado anterior.

1.1.1.3.- Gastos de asesoramiento de las organizaciones firmantes del AVFC.

El artículo 5.3 del AVFC establece que con el fin de "(…impulsar, animar, propiciar, crear cultura y, en definitiva, para contribuir a una formación continua de demanda y de calidad …)" tanto la Patronal como los sindicatos, en proporción a su

representatividad, deberían contar con el personal de apoyo o expertos necesarios. En consecuencia, el Patronato acordó, en su sesión de 12.6.1997, la financiación del coste originado por la contratación de 28 técnicos pertenecientes a las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del AVFC (14 en las organizaciones sindicales, en función de su representatividad sindical, y otros 14 en la organización empresarial CONFEBASK).

Para el mantenimiento de esta estructura técnica externa de las organizaciones firmantes del AVFC, HOBETUZ ha concedido ayudas por un importe total de 440 millones de pesetas, de los cuales 380 millones de pesetas proceden de las subvenciones para la formación recibidas por HOBETUZ del Gobierno Vasco en 1997 y 1998. Los importes percibidos por las organizaciones sindicales y empresariales firmantes del AVFC han sido los siguientes:

CONVOCATORIA	CONFEBASK	ELA-STV	LAB	CCOO	UGT	TOTAL
1996*	30.000.000	13.565.396	5.228.258	5.666.515	5.539.831	60.000.000
1997	95.000.000	42.957.087	16.556.152	17.943.963	17.542.798	190.000.000
1998	95.000.000	42.701.747	16.492.980	18.249.629	17.555.644	190.000.000
TOTAL	**220.000.000**	**99.224.230**	**38.277.390**	**41.860.107**	**40.638.273**	**440.000.0000**

* El importe correspondiente a la convocatoria de ayudas de 1996 fue pagado en el ejercicio 1997.

Según los datos facilitados a este Tribunal por HOBETUZ, la distribución de las personas asignadas a cada una de las organizaciones firmantes del AVFC en concepto de asesor técnico, que en el caso de las organizaciones sindicales se efectúa en función de su representatividad sindical, es la siguiente:

PERÍODO	CONFEBASK	ELA-STV	LAB	CCOO	UGT	TOTAL
1997-1998	14	5	3	3	3	28

A través del siguiente cuadro se observa el coste medio por técnico en las convocatorias de 1997 y 1998.

CONVOCATORIA	CONFEBASK	ELA-STV	LAB	CCOO	UGT
1997	6.785.714	8.591.417	5.518.717	5.981.321	5.847.599
1998	6.785.714	8.540.349	5.497.660	6.083.210	5.851.881

A partir de la información anterior se deduce que los costes medios por técnico son distintos, produciéndose una clara situación de ventaja comparativa a favor de la

organización sindical ELA-STV y de la organización patronal CONFEBASK, sin que exista, en opinión de este Tribunal, razón alguna que justifique que HOBETUZ deba destinar una diferente financiación a cada uno de los técnicos asignados por cada organización a la realización de unas mismas tareas.

Por ello, este Tribunal entiende que HOBETUZ debiera modificar el sistema actual de financiación de esta estructura técnica, asignando un baremo o módulo de financiación por técnico, de forma que todas las organizaciones empresariales y sindicales tuvieran la misma cobertura financiera para cada una de las personas que desarrollan esta función.

Por otra parte, este Tribunal debe destacar que, según la información facilitada por HOBETUZ, seis de estas 28 personas forman parte del Patronato de la Fundación (cinco como representantes titulares y uno como suplente de las organizaciones sindicales o empresariales en el Patronato de HOBETUZ), lo que supone que esta estructura técnica está en una situación jerárquica igual o superior a la de la Gerencia de HOBETUZ, por lo que las funciones de coordinación, impulso y control de los trabajos realizados por esta última podrían resultar mermadas.

Estas organizaciones no han presentado a HOBETUZ ni al Gobierno Vasco justificación alguna de los gastos correspondientes a estos 28 técnicos para la realización de las funciones previstas en el AVFC, por lo que, al margen del incumplimiento de la normativa reguladora de la obligación de justificación de los fondos obtenidos de las Administraciones Públicas por parte del beneficiario de estas ayudas (artículo 52.2 de la Ley 1/1997, de 11 de noviembre, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco), existe el riesgo de que los gastos en que han incurrido estas organizaciones por este concepto sean inferiores a los importes percibidos, con la consiguiente obtención de un lucro indebido por estas organizaciones empresariales y sindicales.

1.1.2.- Origen de los fondos destinados a la cobertura de los gastos en los que incurre HOBETUZ como consecuencia de la gestión de las subvenciones.

HOBETUZ ha obtenido fondos durante el período fiscalizado, del INEM, del FSE (a través del Gobierno Vasco) y, directamente, del propio Gobierno Vasco, con la finalidad de ser empleados para la financiación de los gastos de gestión y evaluación de las ayudas. Su análisis se describe a continuación:

1.1.2.1.- Análisis de los fondos concedidos por el INEM para su aplicación por HOBETUZ en concepto de gastos de gestión y evaluación de las subvenciones.

Durante el período fiscalizado, HOBETUZ, por aplicación de las Órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en las que se establecen las bases reguladoras de estas ayudas), destinó un porcentaje del 5% del importe total de la subvención concedida por el INEM para la cobertura de los gastos "de gestión o evaluación" realizados. Este importe, para el período 1996–1998, ascendió a 471.775.000 pesetas.

Las citadas Órdenes Ministeriales establecían la obligación de HOBETUZ de efectuar una justificación ante el INEM de la aplicación de los fondos percibidos, previendo dichas normas el reintegro de la subvención en caso de incumplimiento de esta obligación.

Por el contrario, estas normas no contemplaban el momento en que debía realizarse el corte de las operaciones, ni los conceptos de gastos que debían considerarse en la citada liquidación.

Mediante escrito de fecha 7.3.2000, este Tribunal solicitó al INEM las liquidaciones presentadas por HOBETUZ correspondientes al período fiscalizado. El INEM, en escrito de fecha 16.3.2000, indicó que carecía de estas justificaciones, pasando a solicitar a HOBETUZ con carácter urgente su remisión. Esta Fundación presentó las justificaciones ante el INEM el 31.3.2000, con dos años y nueve meses de retraso en el caso de la subvención correspondiente al ejercicio 1996.

Esta situación pone de manifiesto no sólo una deficiencia en el cumplimiento por HOBETUZ de su obligación de justificación del destino dado a los fondos públicos percibidos, sino también un importante déficit de control por parte del INEM en la comprobación de la justificación de estos gastos.

Por otra parte, HOBETUZ, al existir una indefinición tanto respecto al período de liquidación como a los conceptos que debían incluirse en ésta, adoptó los siguientes criterios:

- Respecto al "período de liquidación", HOBETUZ acordó imputar a cada convocatoria los gastos producidos en el período transcurrido entre el primer pago realizado por el INEM correspondiente a dicha convocatoria y la fecha en

que el INEM efectúa el pago correspondiente a la siguiente convocatoria de ayudas.

Con respecto al criterio adoptado, este Tribunal debe indicar que, entre los múltiples criterios existentes, el aplicado por HOBETUZ es el que más gastos ha permitido imputar, dadas las fechas en que se han realizado los pagos por parte del INEM. En este sentido, este Tribunal entiende que este criterio es poco riguroso pues no se puede hacer depender el período de imputación de una variable como es la fecha en que el INEM realiza las transferencias de cada ejercicio. En consecuencia, el citado criterio no permite asignar los gastos reales en los que ha incurrido HOBETUZ en cada convocatoria, por lo que este Tribunal considera que el INEM debe determinar el criterio que debe seguirse en la imputación de estos fondos a las respectivas convocatorias.

- Respecto a los conceptos de gastos imputables en la liquidación de las acciones destinadas a gestionar la convocatoria, HOBETUZ aplicó el criterio de incluir tanto los importes correspondientes a los gastos corrientes, como los de las inversiones en las que había incurrido.

  Consecuencia de los criterios adoptados por HOBETUZ fue la liquidación recogida en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	1996	1997	1998	ACUMULADO
Aportación INEM	**48.625.000**	**193.150.000**	**230.000.000**	**471.775.000**
Imputación HOBETUZ	**127.227.741**	**219.813.096**	**280.624.833**	**627.665.670**
Gastos	114.109.592	181.088.436	267.179.247	562.377.275
Inversiones	13.118.149	38.724.660	13.445.586	65.288.395
DIFERENCIA	**- 78.602.741**	**- 26.663.096**	**- 50.624.833**	**- 155.890.670**

De este cuadro se deduce que, por aplicación de los criterios adoptados, HOBETUZ ha incurrido en unos costes correspondientes a las acciones de gestión de las convocatorias de ayudas superiores en 155.890.670 pesetas a los fondos aportados por el INEM. Este déficit de financiación de los gastos de funcionamiento de HOBETUZ ha sido cubierto con las aportaciones del FSE y con fondos propios de la Fundación.

La cofinaciación de estos gastos puede dar lugar a la existencia de un exceso de financiación que debería ser reintegrado, en su caso, al INEM (ver punto 4 de los

sucesivos "Convenios de Colaboración entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la financiación del Acuerdo de Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco"), cuyo análisis se efectúa en el apartado siguiente de este Informe.

No obstante, la determinación de los excesos o déficits de financiación anteriormente indicados resultan de aceptar como válido el criterio empleado por HOBETUZ para determinar el "corte de operaciones" y los conceptos de coste financiables con los fondos percibidos del INEM. A este respecto, este Tribunal considera que el INEM debe decidir si estos criterios empleados por HOBETUZ son correctos a la luz de la normativa reguladora de estas ayudas. En caso contrario, HOBETUZ, en función de los criterios que el INEM establezca, debe proceder a recalcular las liquidaciones correspondientes, teniendo en consideración los fondos concurrentes procedentes del FSE y, en su caso, proceder al reintegro de los excesos de financiación que se produzcan.

1.1.2.2.- Análisis de los fondos procedentes del FSE para su aplicación por HOBETUZ en concepto de gastos de gestión y evaluación de las subvenciones.

HOBETUZ a lo largo de los ejercicios analizados presentó al Gobierno Vasco (Dirección de Empleo y Formación del Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social) documentación indicativa de los gastos de gestión en los que había incurrido como consecuencia de la evaluación y seguimiento (en los casos que procedía) de las ayudas solicitadas y aprobadas con cargo a estos fondos para su subvención con fondos procedentes del Objetivo 2 del Fondo Social Europeo.

Los costes justificados por HOBETUZ al Gobierno Vasco como financiables con cargo a estos fondos comunitarios han sido los siguientes:

CONCEPTO	1996 (*)	1997	1998	TOTAL
Subvenciones a Planes de Formación	507.496.965	2.576.462.459	870.455.364	3.954.414.788
Gastos Adicionales Titulares	1.054.750.060	295.004.216	26.113.660	1.375.867.936
Gastos Estructura		128.189.228	46.430.976	174.620.204
Total Gastos	1.562.247.025	2.999.655.903	943.000.000	5.504.902.928
Fondos Percibidos Procedentes de FSE	93.957.680	1.572.487.590	17.253.801	1.683.699.071

(*) Convocatorias de ayudas de HOBETUZ

Para el análisis de estos fondos debemos distinguir dos situaciones:

HOBETUZ con aplicación a su convocatoria de ayudas de 1996, ha percibido 93.957.680 pesetas procedentes del FSE, de los que 58.102.280 pesetas corresponden a la convocatoria de ayudas del FSE de 1996 y las 35.855.401 pesetas restantes, correspondientes a la convocatoria de ayudas del FSE de 1997-1999, financian los gastos de la convocatoria de HOBETUZ del ejercicio 1996 ejecutados en los primeros meses de 1997.

Estos fondos, en opinión de este Tribunal, tienen como finalidad la financiación de los gastos de funcionamiento de HOBETUZ. Ahora bien, tal y como anteriormente se ha indicado, estos gastos de funcionamiento han sido sufragados parcialmente por el INEM, mediante la detracción efectuada por HOBETUZ del 5% sobre el total de los fondos transferidos por aquél. Por ello, la obtención de estos importes del FSE suponen una doble financiación de unos mismos gastos.

En consecuencia, tomando como base el criterio seguido por HOBETUZ en la justificación al INEM de sus gastos de funcionamiento, se observa que los costes del INEM dejaron sin cobertura un importe total de 78.602.741 pesetas, por lo que el exceso en la imputación de costes, que debe reintegrar HOBETUZ al INEM, asciende a un mínimo de 15.354.939 pesetas (93.957.680-78.602.741), correspondientes a la convocatoria de 1996, más el interés de demora correspondiente.

Los restantes fondos comunitarios obtenidos del FSE correspondientes al Programa Operativo 1997-1999, que aún no ha sido liquidado, han sido aplicados en la convocatoria de ayudas de HOBETUZ de 1997 y siguientes.

Estos fondos procedentes del FSE concurren con los procedentes del INEM en la financiación de los gastos de gestión de HOBETUZ, por lo que, dado el carácter plurianual de aquéllos, cuando se produzca su liquidación final, HOBETUZ deberá reintegrar al INEM los excesos de financiación que, en su caso, se produzcan.

1.1.2.3.- Análisis de los fondos procedentes del Gobierno Vasco para su aplicación por HOBETUZ en concepto de financiación de los gastos de la estructura técnica de las organizaciones sociales y empresariales presentes en su Patronato.

Durante los ejercicios 1997 y 1998, el Gobierno Vasco, a través de la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, concedió a HOBETUZ dos subvenciones de 300.000.000 pesetas, en aplicación de las previsiones contenidas en

las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para dichos ejercicios (Leyes 10/1996 y 21/1997) para la financiación de gastos de formación. A estas ayudas se añadieron 50 millones de pesetas, procedentes de una transferencia de crédito no realizada a favor de la sociedad EGAILAN.

Estos fondos procedentes del Gobierno Vasco fueron aplicados, en parte (190 millones en cada ejercicio), a la financiación de los gastos de la estructura técnica de las organizaciones sociales y empresariales presentes en el Patronato de HOBETUZ. El resto de las subvenciones concedidas, es decir 270 millones de pesetas, se destinó a la concesión de ayudas para formación.

En la normativa de desarrollo de esta subvención, constituida de modo principal por las Órdenes del 17.9.1997 y de 13.5.1998, de la Consejería de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social, se establecían las siguientes obligaciones:

- La dotación presupuestaria correspondiente al ejercicio 1997 debía ser aplicada a formación; por el contrario, la correspondiente al ejercicio 1998, de forma más amplia, indicaba que los citados fondos serian de aplicación a "... la realización de actividades de formación".

- HOBETUZ debía justificar, mediante una memoria final, la aplicación dada a los fondos recibidos. Las fechas límite de entrega de estas memorias debían ser las de 30.4.1998 (subvención correspondiente a 1997) y 31.12.1998 (subvención correspondiente a 1998). En este sentido, este Tribunal debe indicar que en las citadas fechas era inviable el cumplimiento de esta obligación por parte de HOBETUZ, dado que aún no se había cerrado el plazo de presentación de documentación de justificación de las ayudas recibidas en las correspondientes convocatorias.

Solicitada por este Tribunal al Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco la justificación presentada por HOBETUZ de la aplicación de estas ayudas, el Gobierno Vasco, a través del Departamento de Hacienda y Administración Pública, únicamente presentó como justificación de esta parte de las ayudas remitida por HOBETUZ, la siguiente documentación:

- Certificaciones de las actas del Patronato de HOBETUZ en las que se acordaba la distribución de los importes entre las organizaciones presentes en HOBETUZ.

- Copias compulsadas por HOBETUZ de las certificaciones emitidas por el oportuno responsable de cada una de estas organizaciones, en las que se detallaban las personas que, prestando sus servicios en ellas, estaban destinadas a labores relacionadas con la formación continua de los trabajadores.

- Copia compulsada de los mayores de las cuentas contables en las que HOBETUZ había registrado los pagos efectuados a estas organizaciones.

Sin embargo, esta documentación es absolutamente insuficiente a juicio de este Tribunal, pues sólo acredita el pago por HOBETUZ de las referidas ayudas, no quedando justificada, por consiguiente, su aplicación real.

Por todo ello, este Tribunal considera que ni las organizaciones empresariales y sindicales que recibieron estos fondos han cumplido con su obligación de justificación ni, consecuentemente, HOBETUZ ha acreditado debidamente ante el Departamento de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social la aplicación de las ayudas percibidas, incumpliendo por tanto las referidas Órdenes de 13.9.1997 y 13.5.1998.

En consecuencia, este Tribunal considera que HOBETUZ debe requerir a las organizaciones beneficiarias de estos fondos la justificación de estas ayudas, y en su defecto, deberá exigirles el reintegro correspondiente. De no hacerlo así, el Gobierno Vasco debería proceder a solicitar de HOBETUZ el reintegro de las 380.000.000 pesetas cuya aplicación no ha sido justificada.

La falta de justificación de estas subvenciones ha impedido a este Tribunal verificar la existencia de solapamientos de estas ayudas con las concedidas para la financiación de planes formativos a las mismas organizaciones empresariales y sindicales del Patronato de HOBETUZ o a entidades directamente ligadas a ellas. Así, este Tribunal tiene constancia de que el coste salarial de alguno de los técnicos incluido en la justificación de estas subvenciones del Gobierno Vasco, también ha sido imputado a las subvenciones para la realización de planes formativos, por lo que existe el riesgo de imputaciones excesivas de estos costes.

Consecuentemente, una vez que HOBETUZ reciba la documentación justificativa correspondiente, deberá remitir copia a este Tribunal al objeto de que realice las comprobaciones que procedan.

Asimismo, este Tribunal entiende que por parte del citado Departamento del Gobierno Vasco ha existido una deficiencia de control en la justificación de las ayudas al no exigir, de conformidad con lo establecido en el Decreto 698/1991, de 17 de diciembre, una adecuada justificación del empleo dado por HOBETUZ a las subvenciones recibidas.

1.2.- Análisis de los fondos obtenidos y aplicados por HOBETUZ en la concesión de ayudas a beneficiarios

Sin perjuicio de un mayor desarrollo de estas aplicaciones cuando se realice la exposición de los resultados del análisis de procedimiento de gestión de HOBETUZ y de las fiscalizaciones in situ realizadas por el Tribunal sobre beneficiarios de HOBETUZ (epígrafe 4 de esta Sección), se exponen a continuación unas reflexiones de carácter más general sobre estas aplicaciones de fondos.

En cumplimiento de lo establecido en las Órdenes del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales por las que se regulan las bases para concesión de ayudas para la formación continua a HOBETUZ, esta Fundación justificó al INEM los fondos aplicados para la financiación de los planes de formación continua de trabajadores en las convocatorias de ayudas de 1996, 1997 y 1998, según el detalle contenido en el siguiente cuadro:

	1996	1997	1998
Fondos asignados a financiación planes	923.875.000	3.669.850.000	4.370.000.000
Ayuda liquidada a los beneficiarios	851.904.833	2.930.755.481	4.465.468.630
Diferencia a reintegrar a INEM	71.790.167	739.094.519	0

Los importes anteriormente indicados, correspondientes a las convocatorias de 1996 y 1997, conjuntamente con los intereses generados, fueron reintegrados al INEM con fechas de 29.11.1997 y de 18.12.1998.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que HOBETUZ recibió durante el período fiscalizado, con la finalidad de ser aplicados a la concesión de ayudas para planes de formación, fondos procedentes del Gobierno Vasco, tanto de sus propio recursos, como con cargo a fondos aportados por el FSE.

Así, el Gobierno Vasco aportó con cargo a sus propios recursos, con la finalidad de ser destinados a actividades formativas, 270 millones de pesetas. De este importe, 220 millones de pesetas formaban parte de las aportaciones de 300 millones de pesetas realizadas por el Gobierno Vasco en los ejercicios 1997 y 1998 (110 millones de pesetas en cada ejercicio), el resto (50 millones de pesetas) correspondía a una transferencia de crédito que inicialmente iba destinada a la Sociedad Pública Egailan, S.A., Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo.

La normativa reguladora de estos fondos se ha descrito en el apartado 1.1.2.3."Análisis de los fondos procedentes del Gobierno Vasco para su aplicación por HOBETUZ en concepto de gastos de la estructura técnica de las organizaciones sociales y empresariales". Por lo que respecta al Régimen aplicable a los fondos procedentes de la Sociedad Pública Egailan S.A., le es de aplicación la normativa reguladora del Régimen Presupuestario en Euskadi, así como la recogida en la Ley 21/1997, de 23.12.1997, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Con respecto a estos fondos, debe señalarse que, a la fecha de emisión de este Anteproyecto de Informe, no se había producido su aplicación, por lo que en cumplimiento de la referida normativa podría proceder un reintegro por parte de HOBETUZ, por el referido importe, de todo lo cual se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos. Este reintegro debe realizarse a favor del Gobierno Vasco, que no lo ha exigido hasta la fecha.

Por otra parte, como se ha indicado, el Gobierno Vasco realizó también aportaciones de fondos a HOBETUZ con cargo a fondos procedentes del FSE. Estos fondos tenían por destino, en buena parte, la financiación de acciones formativas que ya habían sido objeto de financiación con cargo a las transferencias procedentes del INEM, por lo que se produce una doble financiación de estas acciones, y, consecuentemente, la posible existencia de un superávit de financiación.

La determinación final de este superávit de financiación no puede realizarse hasta que HOBETUZ no realice la liquidación definitiva del Programa Operativo 1997-1999 (a la fecha de emisión de este Anteproyecto de Informe no había sido realizada), momento en el cual se conocerán definitivamente los importes recibidos y su distribución temporal.

Una vez determinado este superávit, este Tribunal considera que procede la devolución al INEM de los excesos de financiación que se produzcan, dado que fue este Organismo quien financió *ab initio* las acciones formativas. Así, el punto 4 de los distintos "Convenios de Colaboración entre el Gobierno Vasco y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para la financiación del Acuerdo de Formación continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco", establece, tras señalar que las iniciativas formativas objeto del Acuerdo podrán acogerse a la cofinanciación proveniente de los Fondos Comunitarios, que "*De conformidad con lo establecido en la vigente Ley General Presupuestaria, los excedentes de financiación no aplicados ... se reintegrarán por sus detentadores al Instituto Nacional de Empleo*".

Consecuentemente, una vez que HOBETUZ realice la liquidación final del referido Programa Operativo 1997-1999, deberá devolver al INEM los excesos de financiación que se produzcan.

1.3.- Análisis de los contratos realizados por la Fundación HOBETUZ

1.3.1.- Régimen jurídico aplicable

HOBETUZ, constituida como una fundación jurídico-privada, se encuentra fuera del ámbito de aplicación subjetiva establecido en el artículo 1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que la actividad contractual que desenvuelve para la realización de sus fines y actividades propias se somete a las normas del Derecho privado.

Sin perjuicio de lo anterior, la Fundación se configura, por su propia finalidad, como una entidad colaboradora de las Administraciones Públicas, que actúa en el sector de la formación continua como instrumento de ejecución de la política pública de subvenciones, cuya gestión se le encomienda. Para la financiación de sus gastos de funcionamiento, la Fundación ha percibido subvenciones, fundamentalmente del INEM. La obligación de justificar la adecuada aplicación y gestión de los fondos percibidos ante las entidades concedentes se hace extensiva, por tanto, a las disposiciones de fondos públicos que realice en virtud de contratos con terceros.

Corresponde a los órganos de gobierno de la Fundación el establecimiento y aprobación de un procedimiento que dote a sus contrataciones de ciertas garantías, no equivalentes a las que se exigen para los contratos realizados por la

Administración Pública, pero sí tendentes a asegurar la transparencia y el control adecuado de sus contratos.

Estas garantías deben concretarse en medidas como la existencia de un registro que permita el exacto conocimiento de los contratos celebrados y el de las empresas con quienes se celebren, la publicidad de determinadas contrataciones para posibilitar la concurrencia de ofertas, la solicitud de varias ofertas para lograr un adecuado conocimiento de los precios del mercado, el establecimiento de criterios para la selección del contratista que propicien la objetividad de la elección, la elaboración y aprobación de unas bases técnicas que hayan de regir la ejecución de la prestación, y la formalización por escrito de las cláusulas del contrato estableciendo las condiciones definitorias de los derechos y obligaciones que asumen las partes, en aras de un mejor control de la ejecución y una mayor seguridad jurídica.

El establecimiento de unas pautas de procedimiento posibilitaría, de un lado, una gestión más eficiente de los fondos destinados a la contratación, y de otro, la justificación adecuada de su aplicación, tanto ante el propio órgano de gobierno de la Fundación como ante las entidades u organismos que tienen encomendado su control.

1.3.2.- Análisis de los Contratos de Asistencia, Consultoría y Servicios realizados por HOBETUZ

El análisis de los contratos celebrados por la Fundación HOBETUZ está especialmente referido a los de asistencia, consultoría y servicios que constituyen, cualitativa y cuantitativamente, el grueso de la contratación realizada. Abarca el período que va desde la constitución de la Fundación el 19.7.1996 hasta el 31.12.1998.

Desde el punto de vista de su objeto, las contrataciones realizadas durante el período objeto de análisis son coherentes con la naturaleza de las actividades de la Fundación y están justificadas en cuanto a su necesidad (contratos de limpieza y seguridad de las sedes, selección de personal, servicio de auditoría externa, servicios de asesoramiento laboral y jurídico...). Las contrataciones más relevantes por su cuantía económica y por su trascendencia para el desarrollo de las actividades de la Fundación, fueron la puesta en funcionamiento de los sistemas de información necesarios para atender a las demandas de la gestión y las campañas de publicidad de las convocatorias.

Tras el análisis realizado cabe destacar los siguientes asuntos significativos:

- Este Tribunal debe señalar que HOBETUZ no dispone de un registro de contratos celebrados, por lo que el Tribunal solicitó a la Fundación una relación certificada para proceder a su identificación.

  Asimismo, HOBETUZ carece de un procedimiento de contratación preestablecido mediante normas aprobadas por el órgano competente: el Patronato de la Fundación. Por tanto, con carácter general puede afirmarse que no se ha regido en su actividad contractual por cauces formales ni normalizados.

- En lo que se refiere a las competencias para la contratación de bienes y servicios, los Estatutos de HOBETUZ no contienen ninguna norma específica relativa a esta cuestión, indicando únicamente en su artículo 17, como una de las competencias del Patronato, la de supervisar y aprobar los proyectos de inversión y patrimoniales, así como la de nombrar apoderados generales o especiales con facultades mancomunadas o solidarias.

  De la documentación facilitada por HOBETUZ se desprende que la distribución de esta competencia entre sus órganos de gobierno y gestión es la siguiente:

  Para los contratos de importe superior a 15 millones de pesetas, se exige firma mancomunada de tres miembros del Patronato, (uno perteneciente a CONFEBASK, un representante de los sindicatos y uno del Gobierno Vasco). Las ofertas obtenidas se elevan por el Gerente al Patronato para que decida sobre ellas.

  Existe un apoderamiento general en favor del Director Gerente de HOBETUZ, inscrito en el Registro de Fundaciones de 22.2.97, que le habilita para celebrar contratos y librar su pago con una única limitación de carácter financiero (15 millones de pesetas por operación).

  Las compras corrientes (las de cuantía inferior a 500.000 pesetas) son contratadas directamente por los Directores de departamento o de las sedes territoriales de HOBETUZ. El pago de estas facturas es firmado por el Director Gerente de HOBETUZ.

  Las pautas que "de facto" ha seguido HOBETUZ para contratar con terceros, pueden resumirse con carácter general de la siguiente forma:

La valoración de la necesidad de la contratación se efectúa por la estructura técnica de HOBETUZ.

Este Tribunal ha observado que HOBETUZ no realiza publicidad de las contrataciones. HOBETUZ confió en su conocimiento del mercado solicitando la oferta directamente a las empresas, promoviendo la concurrencia entre aquellas empresas que estimaba reunían los requisitos técnicos suficientes para la prestación del servicio, en los contratos de mayor relevancia económica, tal y como ocurrió con la contratación del diseño y desarrollo de las aplicaciones informáticas, el servicio de gestión y el análisis de la convocatoria de 1996 y en la campaña de publicidad de las convocatorias.

Sin embargo, este Tribunal considera que HOBETUZ debiera establecer como uno de los requisitos de su procedimiento de contratación, la publicidad de las licitaciones (al menos para contratos de una cierta cuantía), lo que, por una parte, permitiría el acceso a estas contrataciones por parte de cualquier empresa interesada en prestar sus servicios, y por otra, posibilitaría una gestión del gasto más eficiente al obtener una visión general de las alternativas existentes tanto desde el punto de vista económico como de las prestaciones a obtener.

Como excepción a este regla general, HOBETUZ sí hizo publicidad de la convocatoria de puestos de trabajo, insertando en prensa anuncios de selección de personal.

- En cuanto a la elaboración y aprobación de documentos de condiciones técnicas, HOBETUZ sí elaboró, al menos para las contrataciones más relevantes ya citadas, unas bases técnicas a las que debían adaptarse las ofertas solicitadas a empresas conocidas del sector. Las ofertas eran valoradas por la ETH y, según la cuantía de la contratación, fueron sometidas a la consideración y decisión del Patronato.

  Con carácter general, HOBETUZ no formalizó los contratos por escrito, salvo en algunos casos concretos, como los contratos de asesoramiento jurídico y de elaboración del plan estratégico. Esta práctica genera la imposibilidad de conocer si las personas contratantes eran competentes o no para realizarlos.

- En cuanto a la valoración del servicio prestado, no se establece tampoco ningún trámite formal a través del cual HOBETUZ manifieste su conformidad con la ejecución del contrato.

En el cuadro que se presenta a continuación se refleja, para una muestra representativa de contratos, la heterogeneidad de la tramitación de las contrataciones de HOBETUZ:

OBJETO DEL CONTRATO	CONTRATISTA	IMPORTE Y PERÍODO DE EJECUCIÓN			FORMALIZACIÓN	PUBLICIDAD PREVIA	SOLICITUD OFERTAS	CRITERIOS DE SELECCIÓN PREVIOS	CONDICIONES TÉCNICAS
		1996	1997	1998					
Servicios de Asesoramiento Jurídico Integral	J.V.E.	-	2.612.230	3.132.000	28/04/97	NO	NO	NO	NO
Servicios de Asesoramiento Jurídico Integral	J.I.G.G.	-	261.000	-	28/04/97	NO	NO	NO	NO
Servicio de asesoría para elaboración del Plan Estratégico	W.K.	-	2.460.000	-	23/04/97	NO	Sí (3)	NO	NO
Diseño, desarrollo, instalación y configuración de la aplicación soporte de las necesidades operativas de HOBETUZ	S.T.I.	-	11.408.600	1.116.500	NO	NO	Sí (3)	NO	Sí
Instalación de red local en las tres sedes de HOBETUZ	S.T.I.	-	3.378.500	1.116.500	NO	NO	Sí (3)	NO	Sí
Campaña de publicidad HOBETUZ convocatorias de 1996, 1997 y 1998	Consultig e Intervención, S.A.	-	16.274.893	16.989.737	NO	NO	Sí (8)	NO	Sí (para 1998)
"Spots" publicitarios de lanzamiento de las convocatorias de 1996, 1997 y 1998	EUSKAL TELEBISTA, S.A.	3.236.400	4.215.150	5.336.000	NO	NO	NO	NO	NO
Servicio de gestión y análisis para la convocatoria de 1996	GIC, S.L.	-	14.790.000	4.992.640	NO	NO	Sí (3)	NO	NO

En el cuadro anterior puede apreciarse con más claridad lo ya comentado en párrafos precedentes:

Contratación de los servicios de la empresa Servicios Empresariales y Tecnologías de la Información, S.L. (STI, S.L.).

Sin perjuicio de las características generales del procedimiento de contratación seguido por HOBETUZ, que se acaban de describir, hay que hacer referencia de modo especial a la contratación por HOBETUZ de los servicios de la empresa STI, S.L., para la puesta en marcha de los sistemas de información de HOBETUZ e instalación de redes locales en sus sedes. Estos servicios se comprometieron con el conocimiento del Patronato según Acta de este órgano, de 29.7.1997. No obstante, el contrato no se formalizó por escrito.

La estructura técnica de HOBETUZ elaboró unas bases técnicas y se obtuvieron tres ofertas de las empresas Red Line, Baratz y STI, S.L. seleccionándose la presentada por esta última con base en que era la oferta más barata y la más adecuada a sus necesidades. Contenía un programa de trabajo que contemplaba todas las fases de trabajo técnico con los expedientes de concesión de ayudas, incluida la explotación de la información y abarcaba hasta diciembre de 1997.

Sin embargo, surgieron problemas en la ejecución del contrato. La prestación de servicios no se ajustó a lo establecido, sino que fue dando respuesta puntual, desde dentro, a todas las demandas de la estructura técnica, desviándose del objetivo inicial y actuando "de facto" STI, S.L. como un "departamento informático de HOBETUZ". Esto provocó que se multiplicara el coste previsto y generó una situación de incertidumbre que produjo disfunciones tanto en la actividad de HOBETUZ como en la de sus clientes. En definitiva, se produjo una pérdida del control de HOBETUZ sobre la ejecución del contrato, debido a la progresiva indefinición de su objeto.

La situación desembocó en que no pudiera establecerse, ni en tiempo ni en productos obtenidos, un final en la colaboración con STI. Por el contrario, la demanda creciente por parte de HOBETUZ evidenció la insuficiencia de recursos del proveedor para atender a sus necesidades. El punto crítico se alcanzó en abril de 1998, cuando se comprobó que no se podía disponer de los productos y aplicaciones necesarias para la gestión informática de la convocatoria de 1998, y STI, S.L. tuvo que subcontratar los servicios de otras dos empresas (SONCITEC y RED LINE) para poder mantener su colaboración.

La preocupación del Patronato por la situación motivó la decisión de encargar una auditoría de las actuaciones de STI a una empresa independiente, cuyas conclusiones se resumieron en que la falta de una dirección y planificación del proyecto y la deficiente comunicación entre HOBETUZ y el proveedor, desembocaron en una desviación exagerada sobre el global del proyecto, que cifró en un porcentaje de distorsión del 70%. La definición de un procedimiento de funcionamiento hubiera permitido menor duración del desarrollo del proyecto y, por tanto, un menor coste técnico y económico.

Dada la falta de satisfacción de HOBETUZ, con los servicios prestados por STI, S.L., su Patronato acordó finalizar la relación con este proveedor y contratar a otra empresa para la prestación de estos servicios en el ejercicio 1999. El finiquito planteó el problema de la determinación del coste final de los trabajos. Hasta el momento de la liquidación del contrato, HOBETUZ había satisfecho a STI, S.L. un total de 29.811.000 pesetas, correspondientes a la prestación de diversos servicios a lo largo de los ejercicios 1997 y 1998. De este importe, un total de 11.408.600 pesetas correspondían a la aplicación informática y estaban recogidos contablemente como inversión.

Sin embargo, en el momento de la liquidación del contrato STI, S.L. presentó diversas facturas por importe de 40.453.914 pesetas, por trabajos correspondientes al año 1998, de las que HOBETUZ pagó inicialmente 21,5 millones de pesetas, sin que ello supusiera la aceptación de la mismas o del trabajo realizado. Las facturas pendientes de pago con STI, S.L. fueron contabilizadas por HOBETUZ como pendientes de recibir, aunque el proveedor las había presentado al pago, puesto que HOBETUZ dudaba de su procedencia. Finalmente, a pesar de las deficiencias del servicio prestado y de la incertidumbre sobre el precio fijado por STI, S.L., el Patronato de HOBETUZ optó por pagar todas las facturas pendientes, esto es, un total de 40.453.914 pesetas.

Como consecuencia de lo anterior, este Tribunal considera lo siguiente:

- No resulta acreditado cuál fue el objeto, contenido y utilidad de la prestación de servicios de STI, S.L. a HOBETUZ que motivó el pago final de 40.453.914 pesetas.

  En todo caso, la prestación de estos servicios se hizo al margen de lo establecido en el contrato inicial.

- Tampoco resulta motivada la determinación del precio pagado por HOBETUZ por la prestación de estos servicios. En este sentido no debe olvidarse que la totalidad de los pagos anteriores a 1998 y parte de los del ejercicio 1998, entre los que se encontraba la propia aplicación, supusieron un importe global de 29.811.000 pesetas. No parece lógico, pues, el pago de cantidad tan elevada por el resto de servicios prestados en 1998.

En definitiva, este Tribunal no considera justificada la aplicación del importe de 40.453.914 pesetas satisfecho por HOBETUZ a STI, S.L., a la liquidación del contrato que ligaba a estas dos entidades, por lo que la justificación presentada por HOBETUZ al INEM debe entenderse minorada en el referido importe. Esta cantidad deberá ser tenida en cuenta cuando se liquiden los eventuales excesos de financiación recibidos por HOBETUZ como consecuencia de la cofinanciación de las acciones formativas por el FSE.

2.- ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR HOBETUZ EN LA GESTIÓN DE LAS AYUDAS

2.1.- Introducción

Son funciones asignadas a la Fundación según el artículo 1º del Acuerdo Tripartito para la Formación Continua en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en relación con el procedimiento citado en el punto 1, la de "abarcar la totalidad de la formación continua de los trabajadores ocupados que se lleve a cabo en la Comunidad Autónoma del País Vasco" (en adelante CAPV).

Esta función está recogida en el artículo 8 de los Estatutos de HOBETUZ, que indica que "asumirá (la Fundación) la gestión y dirección de la formación continua y la responsabilidad general de promover entre empresas, trabajadores y centros educativos el interés por la formación profesional continua y las condiciones para que ésta alcance la máxima extensión y eficacia", complementándolo con lo indicado en el artículo 9 del referido texto que señala que "las actividades para la satisfacción del fin fundacional podrán ser desarrolladas por la Fundación del modo que crea oportuno, incluida la colaboración con otras entidades, de conformidad con el Acuerdo Tripartito firmado por los fundadores".

La realización de estas funciones es responsabilidad del Patronato de la Fundación. Sin perjuicio de la superior dirección del Patronato, la gestión ordinaria de HOBETUZ, así como todas aquellas otras que le indique el citado Patronato, están encomendadas al Gerente, el cual asiste a sus reuniones con voz pero sin voto dependiendo directamente de este órgano.

A su vez, dependiendo de la Gerencia, y al objeto de realizar las funciones de administración y gestión de los fondos con destino a la formación continua de los trabajadores ocupados, HOBETUZ se estructura en una Dirección Técnica y de Planificación, una Dirección Financiera, tres Direcciones Territoriales: Vizcaya (Bizkaia), Álava (Araba) y Guipúzcoa (Gipuzkoa) y una Secretaría Técnica.

2.1.1.- Beneficiarios de las iniciativas de formación gestionadas por HOBETUZ

Serán beneficiarios de las iniciativas formativas las plantillas de los centros de trabajo de las empresas y los trabajadores por cuenta ajena sitos en la CAPV, con excepción del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

A efectos de la convocatoria, se considera plantilla de la empresa a los trabajadores por cuenta ajena, a los fijos discontinuos en sus períodos de no ocupación, los trabajadores en regulación de empleo, los socios trabajadores de las cooperativas y los autónomos con asalariados que constituyan la empresa y los trabajadores por cuenta ajena con carácter fijo, fijo-discontinuo o interino, afiliados al Régimen Especial Agrario.

También podrán participar los trabajadores afiliados al REASS, RETA, los trabajadores a tiempo parcial en su período no ocupacional, los que pasen a situación de desempleo estando en período de formación y los acogidos a la regulación de empleo en sus períodos de suspensión de empleo.

2.1.2.- Tipos de planes formativos financiados por HOBETUZ

Durante el período auditado las iniciativas formativas financiadas por HOBETUZ han sido las siguientes:

- Planes de Formación de Empresas o de Grupos de Empresas, presentados por aquellas empresas que cuenten con plantilla igual o superior a 50 trabajadores. También pueden presentar planes de empresa aquéllas que no alcancen este

número de trabajadores en plantilla siempre y cuando contemplen únicamente situaciones específicas.

También pueden presentar planes de Grupos de Empresa aquel conjunto de empresas en las que se den algunas de las siguientes características:

- Consoliden sus balances.
- El grupo esté formado por filiales de una misma empresa matriz.
- Tengan una dirección efectiva común.

- Planes de Formación Agrupados. A este tipo de iniciativa podrán acogerse las empresas que no puedan presentar plan propio y las que, pudiendo, manifiesten su deseo de adherirse a planes agrupados.

  En el caso de que el titular de un plan agrupado sea un centro de formación, los adheridos al mismo deberán ser también centros de formación. Asimismo, cuando el titular de este tipo de planes sea un trabajador afiliado al Régimen Especial de Autónomos, obligatoriamente deberá tener trabajadores a su cargo, o bien el plan deberá estar destinado en su totalidad a trabajadores autónomos. En este último caso, la plantilla resultante deberá ser superior a 100 trabajadores, aunque se admiten excepciones justificadas.

  También pueden participar en planes agrupados los colectivos anteriormente citados. En este caso el titular del plan deberá indicar el porcentaje que representan sobre el total de participantes.

- Planes de Formación Sectoriales, destinados a cubrir las necesidades formativas de un sector concreto de actividad, siempre que el número de trabajadores en plantilla sea mayor o igual a 100 trabajadores, aunque se contemplan excepciones.

  Estos planes pueden ser presentados por alguna de las organizaciones firmantes del Acuerdo Interprofesional o por un Centro de Formación que reúna las características de ser homologado o haber iniciado su proceso de homologación, con experiencia en la materia a impartir e implantación comarcal.

- Planes de Formación Intersectoriales. Estos planes de formación trascienden el ámbito sectorial y afectan a las necesidades formativas que por su naturaleza tienen un componente común a varias ramas de actividad. Afectan, en consecuencia, a trabajadores y empresas de varios sectores. En el caso de las empresas participantes, su plantilla acumulada debe superar los 100 trabajadores, aunque también en este caso se contemplen excepciones justificadas.

  Estos planes pueden ser presentados por alguna de las organizaciones del Acuerdo Interprofesional firmantes o por un Centro de Formación con las características anteriormente indicadas.

- Diagnóstico de necesidades formativas (DNF). Al objeto de determinar las necesidades de formación existentes en los solicitantes de ayuda a medio plazo, HOBETUZ financia estudios que los determinen, son los denominados DNF.

2.2.- Objetivos y alcance del análisis de procedimiento

El objetivo de este análisis ha consistido en verificar que el procedimiento de gestión aplicado por HOBETUZ en la concesión de ayudas para planes de formación, se adecua a la normativa aplicable, así como a los principios de eficacia, eficiencia y economía. El análisis realizado, de acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas se ha centrado en los ejercicios 1997 y 1998. No obstante, en aquellos aspectos procedimentales que han sido modificados con posterioridad a estos ejercicios, el análisis se ha extendido a los ejercicios 1999 y 2000.

En la fiscalización del procedimiento no se ha incluido la valoración de las aplicaciones informáticas empleadas por HOBETUZ para la gestión de las ayudas. Tampoco ha sido objeto de fiscalización la actividad realizada por los asesores técnicos de las organizaciones empresariales y sindicales que forman parte del Patronato, ni la actividad realizada por el INEM en lo referente a controles realizados y solicitudes de reintegro.

Para la consecución de los objetivos citados se ha procedido al estudio de la normativa, tanto interna (manuales de procedimiento, de gestión, etc.), como externa, en vigor durante el período auditado, así como a la realización de

entrevistas a responsables de diferente nivel de cada una de las actividades en que se ha desglosado el procedimiento. Asimismo, se ha analizado la actividad realizada y los recursos empleados para ello.

Adicionalmente, se ha solicitado a HOBETUZ cuanta información se ha considerado necesaria para conocer el entorno en que se desarrolla el procedimiento. La información obtenida ha sido contrastada mediante el examen de expedientes, actas del Patronato, entrevistas con responsables de diverso nivel de la Fundación, etc.

Dado que el proceso de obtención de la información referente al procedimiento fiscalizado terminó el 31.12.2000, las modificaciones realizadas por HOBETUZ en fechas posteriores no se han incorporado a este análisis.

2.2.1.- Limitaciones al alcance

- Como consecuencia de la dificultad de obtener datos referentes a la actividad realizada y de la modificación en los criterios utilizados para la presentación en las memorias de las cuentas anuales de los ejercicios 1996-1998, este Tribunal no ha podido realizar un análisis cuantitativo completo de la actividad realizada durante el período objeto de fiscalización. En este sentido, HOBETUZ no ha facilitado a este Tribunal una base de datos completa de todos los alumnos que participaron en los cursos realizados durante las convocatorias de 1997 y 1998, ejercicios durante los cuales se efectuaron fiscalizaciones a distintos beneficiarios.

- Asimismo, este Tribunal no ha podido obtener datos de detalle respecto a la eficiencia en la gestión realizada por HOBETUZ, dada la inexistencia de un soporte analítico que informe de los costes por actividad y producto, por lo que el análisis de eficiencia y economía ha quedado limitado por este hecho.

- De igual forma, y por lo que se refiere a los tiempos de actividad, este Tribunal tampoco ha podido obtener los tiempos medios de realización de las fases y etapas en que se dividen las diferentes actividades en que se estructura el procedimiento, por lo que no ha sido posible llevar a cabo su análisis.

2.3.- Análisis de las actividades en que se divide el procedimiento

Para la exposición de estos resultados se ha estructurado el proceso de concesión de ayudas a planes de formación en las siguientes actividades:

1.- Gestión de las solicitudes de ayuda.

2.- Resolución sobre la solicitud de ayuda presentada por el beneficiario.

3.- Inspección de los planes de formación subvencionados.

4.- Liquidación de las ayudas recibidas.

5.- Solicitud de devolución de la ayuda no aplicada.

Tras la descripción de la parte de procedimiento correspondiente a cada actividad, se expondrán las principales conclusiones que se obtengan de su análisis.

2.3.1.- Gestión de las solicitudes de ayuda.

El objeto de esta actividad, efectuada por la estructura técnica de HOBETUZ, es proponer al Patronato los planes formativos y los diagnósticos de necesidades formativas que deben ser financiados, así como el importe máximo a financiar. Para ello esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.1.1.- Actuaciones previas a la publicación de la convocatoria.

Su objeto es proponer mejoras a la normativa reguladora de la siguiente convocatoria, así como a los recursos informáticos empleados en el tratamiento de las solicitudes en sus diferentes fases, a fin de que una vez aprobadas las ayudas por el Patronato de HOBETUZ, puedan ser incorporadas a la citada normativa o al sistema informático. Para ello, se realizan las siguientes etapas:

- Preparación de la nueva convocatoria.

Su objeto es doble: por un lado, HOBETUZ trata de aportar a la nueva convocatoria la experiencia obtenida como consecuencia de la gestión realizada en la convocatoria anterior, relacionada básicamente con mejoras en la documentación o en los soportes informáticos de solicitudes, con las valoraciones de los planes de

formación y/o de los diagnósticos o con las herramientas de gestión; por otro, trata de prever la problemática que pueda surgir como consecuencia de la incorporación de nuevos requisitos en los criterios de valoración, tanto en lo que respecta a su definición como a su valoración, o a la forma en que deben recogerse los datos en la documentación soporte de la solicitud a aportar por el solicitante.

Para ello, se tienen en cuenta diversas fuentes de información alternativas, tales como los tipos de requerimientos realizados (con el fin de detectar deficiencias en la cumplimentación de la documentación de solicitud), la facilidad en la localización de la información a valorar, la cuantificación de la convocatoria anterior, la opinión de los técnicos responsables de la gestión de los planes de formación, las auditorías externas e internas realizadas, etc.

En esta fase se revisa la problemática de la valoración y la cuantificación de los requisitos procedimentales, el rediseño de los documentos de solicitud a presentar por el solicitante (con el fin de hacerlos más precisos, evitar la emisión de requerimientos y obtener una mejor información por el técnico analista), la redefinición de los soportes informáticos a remitir por el solicitante, etc. Con todo ello, la Dirección Técnica de HOBETUZ elabora y propone al Patronato, para su aprobación, el "manual de valoración" para cada convocatoria. Una vez aprobado, este manual es entregado a los miembros de la estructura técnica de HOBETUZ responsables de realizar la valoración y verificación de los expedientes.

- Formación de los técnicos responsables de la valoración de los planes.

Esta etapa es también previa al proceso de gestión de expedientes. Se inicia, en lo relacionado con la actividad que se está describiendo, una vez terminada la fase anterior.

Su finalidad es preparar al personal responsable de la gestión de los planes de formación en los procesos de verificación de éstos, en la utilización de las aplicaciones informáticas y en el conocimiento de los criterios de valoración a aplicar en la convocatoria, buscando, respecto a estos últimos, homogeneizar su aplicación.

Este proceso de homogeneización de los criterios a aplicar es básico, dado que algunos requisitos de valoración existentes en los criterios de calidad y prioridad, tienen un componente subjetivo. Con el proceso de formación se pretende minimizar esta subjetividad.

2.3.1.2.- Actuaciones previas a la recepción de la solicitud.

El objeto de esta fase es mejorar la información a facilitar a los solicitantes de ayudas y así, hacer más eficaces y eficientes las actividades a realizar por la estructura técnica de HOBETUZ. Para ello, mediante estas actuaciones previas, se informa al solicitante de la ayuda de la actividad de HOBETUZ, de la documentación que debe presentar y se le asesora respecto a la forma de cumplimentación de la citada documentación. Esta fase se estructura, a su vez, en las siguientes etapas:

- Realización de sesiones técnicas.

Se trata de reuniones abiertas, de aproximadamente una hora de duración, en las que componentes de la estructura técnica de HOBETUZ informan a los interesados respecto de la convocatoria, de la documentación a presentar, de los incumplimientos que habitualmente generan los solicitantes al elaborar la documentación de solicitud de ayuda, de la estructura y funcionamiento de la aplicación informática a utilizar por los solicitantes y de la existencia en HOBETUZ del proceso de "recepción técnica" de las solicitudes. Asimismo, se responde a las cuestiones puntuales que los citados interesados planteen.

- Recepción técnica de la solicitud.

Existen dos alternativas en HOBETUZ para la recepción de solicitudes de ayuda: la recepción técnica y la recepción simple. La recepción técnica consiste en una reunión, concertada previamente, en la que un técnico de HOBETUZ y un interlocutor válido del solicitante analizan la documentación a presentar por éste, al objeto de detectar posibles incidencias, indicar la forma de corregirlas y, de esta forma, eliminar los requerimientos a realizar por el técnico al que se asigna el expediente en el momento de su valoración.

Concluida esta revisión de la documentación a presentar se recibe la solicitud si no se ha observado ningún tipo de incidencia. A la documentación recibida en este tipo de recepción no se le hacen requerimientos, dado que la documentación se recibe de conformidad.

Según estimaciones realizadas por HOBETUZ se presentaron de esta forma, en la convocatoria 2000, más del 50% del total de solicitudes.

- Recepción simple de la solicitud.

La recepción simple consiste en la mera presentación de la documentación de la solicitud de ayuda en cualquiera de las sedes territoriales de HOBETUZ. Este tipo de recepción afecta a todos aquellos expedientes que no han seguido la alternativa de la recepción técnica.

En cualquiera de ambos casos, a la documentación recibida se le asigna un código provisional. Con posterioridad, se asigna a cada expediente recibido un código por el que se identificará permanentemente el expediente.

La documentación que no corresponda a su sede histórica se remite a la que proceda. A su recepción, el técnico al que se le asigna procede a organizarla con la finalidad de hacer un análisis más eficiente de ésta. En el momento de la recepción, algunas sedes (Bizkaia) cumplimentan una plantilla de control de documentos.

Cada técnico es responsable de incorporar toda la documentación que se reciba referente a las solicitudes que se le han asignado para su revisión. La asignación de la solicitud al técnico es realizada por el Director Territorial de HOBETUZ que corresponda.

2.3.1.3.- Valoración de la solicitud por la estructura técnica de HOBETUZ.

El objeto de esta fase es asignar un coeficiente al plan de formación y al diagnóstico de necesidades formativas propuesto por el solicitante, aplicando los criterios de valoración correspondientes y determinar el importe máximo financiable. Esta fase se estructura en las siguientes etapas:

- Carga de la información correspondiente a la solicitud presentada en el sistema informático.

Tiene por objeto incorporar los datos recibidos en soporte informático (disquete) en la base de datos de la convocatoria que corresponda, al objeto de proceder a su posterior control y valoración. En aquellos casos en los que la documentación se recibe tan sólo en soporte papel, se procede a su grabación.

Una vez grabada toda la documentación en soporte informático, se procede a comprobar la estructura de la información contenida en el disquete, existencia de

posibles virus, etc. y a informar de las incidencias producidas como consecuencia de una deficiente o incompleta cumplimentación.

En el caso de que existan deficiencias graves en el disquete aportado por el solicitante, el sistema informático impide la carga de los datos aportados. No obstante, si estos errores pueden ser corregidos por el técnico, éste procede a su corrección. En aquellos casos en que no puedan ser corregidos, se requiere al solicitante para que presente un nuevo soporte. El disquete, una vez cargado, es archivado junto con la documentación recibida.

La verificación de la concordancia entre la documentación presentada y el contenido del disquete se hace en el momento de la valoración de la solicitud. En caso de no existir esta concordancia, prima la información en soporte papel, que es la que viene firmada por el titular.

- Valoración formal de la solicitud

Tiene por objeto determinar la adecuación de la documentación presentada y detectar los puntos del plan de formación o del diagnóstico de necesidades formativas que precisen aclaración.

Para ello, el técnico solicita al sistema informático que muestre en pantalla la documentación que obligatoriamente debe aportar el solicitante. El técnico señala en la citada pantalla la documentación facilitada por éste. En caso de no señalarse algún documento obligatorio, el sistema lo señala como requerible.

Adicionalmente, el técnico puede requerir aquella otra documentación que considere necesaria para un mejor conocimiento de la solicitud.

La aplicación informática genera un informe conteniendo la información a requerir a petición del técnico (original y copia). Uno de ellos es incorporado en el expediente, el otro se remite “certificado con acuse de recibo” al beneficiario. El acuse de recibo es incorporado al expediente una vez recibido de la oficina de correos.

A la recepción de la contestación a los requerimientos realizados, el técnico realiza un control de tiempos para determinar que se han cumplido los plazos establecidos. En el caso de recibirse fuera de plazo la información requerida, ésta no se toma en

consideración, pudiendo ser causa de anulación de la empresa partícipe, de la acción o del propio plan.

Como consecuencia de la información recibida también puede producirse la anulación de empresas partícipes, de acciones o del propio plan en aquellos casos en los que la contestación del solicitante no sea conforme al requerimiento realizado (o con la información inicialmente remitida por el solicitante).

La contestación al requerimiento, una vez validada e incorporada al sistema informático, es archivada en el expediente.

- Valoración económica de la solicitud

HOBETUZ ha establecido para cada convocatoria un precio máximo de la hora impartida (tarifa). Esta tarifa es diferente según la materia (área) de que se trate y del ente impartidor (externo o interno). Su finalidad es permitir la determinación del coste máximo del plan de formación en función de las horas de formación a impartir en cada acción formativa.

Así, las tarifas aplicadas son diferentes en función de que se trate de impartidores externos, organizaciones firmantes que imparten directamente los cursos o impartidores internos. En el caso de impartición de los cursos por las organizaciones, la tarifa aplicable se reduce en un 10% correspondiente a gastos de gestión. Estas tarifas fueron dadas a conocer por HOBETUZ a los beneficiarios en la convocatoria del ejercicio 1997.

Las citadas tarifas son multiplicadas por el "coeficiente tarifa". Este "coeficiente tarifa" es igual a 1 para grupos de al menos 10 alumnos (en realidad el coeficiente no se reduce hasta que el número de partícipes previstos es inferior a 8). (En el caso de planes supraempresariales la reducción del coeficiente tarifa se inicia cuando los participantes previstos son 9, siendo cero con 5 partícipes o menos).

A partir de los datos anteriores, se procede a determinar el coste financiable de cada una de las acciones que componen el plan de formación. Para poder realizar su cálculo es necesario tener en cuenta el área (materia) a la que pertenece la acción formativa. Su cálculo se realiza a partir de la siguiente expresión, teniendo en cuenta el tipo de plan de formación y el impartidor (interno o externo) de que se trate:

CA = Th x CTh x NºH

en donde:

CA = Coste subvencionable para cada acción.

Th = Tarifa hora correspondiente al área a la que esta asignada la acción.

CTh = Coeficiente tarifa estimado según lo establecido en el punto anterior.

NºH = Número de horas correspondiente a la acción formativa.

En el caso de que el Coste Subvencionable por Acción estimado sea superior al coste financiable presentado por el titular en la solicitud, el importe que se considera es el indicado en la solicitud.

Por acumulación del menor de los costes subvencionables/financiables de las acciones, se obtiene el coste subvencionable aceptado. Tanto este cálculo como el anterior son realizados automáticamente por el sistema informático.

- Valoración técnica del plan de formación.

Para su realización son necesarias la valoración formal y la económica, anteriormente descritas. El proceso de valoración técnica se realiza, exclusivamente, a partir de la información remitida por el solicitante, aplicando al plan de formación los criterios de valoración establecidos en cada convocatoria, utilizando para ello los manuales de valoración correspondientes.

El proceso de valoración de los planes de formación se realiza a partir de su análisis, desde perspectivas diferentes, denominadas bloques de valoración. Estos bloques tienen por objeto cualificar técnicamente los planes para los que se solicita ayuda con la finalidad de asignarles, conjuntamente con otras variables, la financiación a conceder. Cada bloque tiene asignado un peso específico que pondera su importancia dentro de los existentes. A su vez, cada bloque se estructura en ítems que contemplan diferentes aspectos a valorar. La valoración a asignar a cada ítem está delimitada por un intervalo de puntuación aprobado por el Patronato de HOBETUZ.

Estos ítems pueden ser de carácter objetivo y subjetivo. En los primeros, la puntuación la asigna automáticamente la aplicación informática. En los segundos, es el técnico quien lo hace. En este último caso, la uniformidad en la valoración de estos ítems se consigue mediante la coordinación dentro del equipo de dirección y de éste con los técnicos que componen la estructura técnica de HOBETUZ.

La puntuación de un bloque se obtiene por agregación de la valoración asignada a cada ítem multiplicada por el peso específico correspondiente al bloque. La puntuación obtenida por un plan de formación se calcula agregando la valoración alcanzada por cada uno de los diferentes bloques de puntuación.

La terminación del proceso de valoración técnica debe ser indicada al sistema mediante la clave "cerrado" existente en la citada pantalla.

- Cuantificación de la ayuda a conceder.

En esta etapa, el Patronato de HOBETUZ determina los criterios de reparto de los fondos obtenidos por HOBETUZ entre las distintas solicitudes de ayudas presentadas. Cabe destacar a este respecto, que los criterios establecidos por el Patronato para el reparto de los fondos asignados a esta finalidad ha ido modificándose en las sucesivas convocatorias de ayudas, especialmente en el ejercicio 2000, como consecuencia del nuevo escenario de financiación existente.

Esta etapa comienza una vez que el equipo técnico de HOBETUZ ha cerrado la cuantificación económica y técnica de la totalidad de las solicitudes presentadas, momento en el cual se comunica al Patronato el número e importe de las ayudas solicitadas, la valoración técnica de cada una de ellas y su cuantificación económica en función de las tarifas aplicables a cada una de las acciones formativas presentadas.

Con esta información, el Patronato determina distintos criterios de reparto de los fondos disponibles entre las solicitudes presentadas, y solicita a la estructura técnica de HOBETUZ la elaboración de distintos escenarios de reparto de ayudas resultantes de aplicar los criterios que ha establecido. Los criterios habitualmente seleccionados por el Patronato para determinar el reparto de los fondos entre las solicitudes de ayudas han sido: la cuota de formación profesional aportada por el solicitante, la asignación de un montante total a distribuir entre la totalidad de las solicitudes pertenecientes a cada tipo de plan, el coeficiente técnico medio de los

expedientes, la plantilla de las empresas, el régimen de Seguridad Social de los colectivos formados (General, RETA y REASS).

Una vez calculados los distintos escenarios de reparto de los fondos entre las solicitudes presentadas por la estructura técnica de HOBETUZ, el Patronato decide qué escenario de reparto de fondos considera más acertado y, por tanto, los criterios que ha de aplicar la estructura técnica de HOBETUZ para cuantificar la ayuda a asignar a cada una de las solicitudes presentadas.

La Dirección Técnica incorpora los criterios de reparto de fondos establecidos por el Patronato en la aplicación informática que, automáticamente, calcula el importe de la ayuda a conceder a cada solicitud. Los listados conteniendo las solicitudes aprobadas, con el importe correspondiente a cada una de ellas, y las denegadas por no cumplir los requisitos mínimos fijados por el Patronato para obtener financiación son remitidas por la Dirección Técnica al Patronato de HOBETUZ para su aprobación, denegación o revisión por la Dirección Técnica.

2.3.1.4.- Conclusiones referentes a la actividad de "Gestión de las solicitudes de ayuda".

a) Referentes a la convocatoria.

- Las diversas convocatorias establecen que "(...) podrán participar en las acciones objeto de ayudas las empresas y/o trabajadores/as asalariados/as por cuenta ajena de la CAPV cualesquiera que sean las funciones que desempeñen(...)". Esta delimitación presenta ambigüedad, ya que dentro de dicho colectivo pueden encontrarse trabajadores por cuenta ajena desplazados temporalmente a centros de trabajo en la CAPV y que, sin embargo, no cotizan en la citada Comunidad, hecho que es necesario según se desprende de la documentación exigida a los solicitantes de las ayudas (v.gr.: la exigencia de que el solicitante indique el montante actual de la cuota de formación profesional a ingresar por la empresa en la CAPV).

  La misma ambigüedad presentan las convocatorias al indicar en su punto referente a "Criterios de Financiación" que ésta será función, entre otras variables, del "(...) aporte por cuota de formación profesional de la empresa o empresas", sin especificar que dicho aporte será el correspondiente al realizado por los trabajadores en plantilla de centros de la CAPV.

- Las convocatorias exigen que el solicitante de ayuda haga una "declaración jurada de no estar incurso en procedimientos de reintegro de subvenciones otorgadas en materia de formación por cualquier Administración Pública y de haber realizado las devoluciones a la misma de las cantidades indebidamente obtenidas". Este Tribunal entiende que este criterio debería perfilarse más, ya que el mero hecho de estar incurso en un procedimiento de reintegro no presupone negativa a su abono; parece, por tanto, una extralimitación de la convocatoria que llevaría al absurdo de que cualquier incidencia en la liquidación que diera lugar a un reintegro, paralizase la obtención de nuevas ayudas por el beneficiario. La convocatoria debería especificar más esta circunstancia, incluyendo en esta limitación sólo aquellos beneficiarios cuyo procedimiento de reintegro haya pasado a la vía ejecutiva.

  Por otra parte, limitar la existencia de reintegro tan sólo a las subvenciones correspondientes a materias de formación es restrictivo y perjudica la gestión de fondos públicos en general.

- Asimismo, debe indicarse que este Tribunal no ha obtenido justificación de las razones por las que HOBETUZ ha fijado en el 10% de los costes financiables, el límite para los gastos de puesta en marcha y desarrollo de la acción formativa.

b) Referentes a los criterios aplicados.

- La valoración técnica de las acciones formativas que componen el plan de formación se considera, a diferencia de la valoración económica, en global para el conjunto del plan. Es decir, dicha valoración no se hace individualmente, sino que el técnico realiza una valoración en bloque, lo que añade subjetividad al sistema utilizado, al hacer que el técnico no pondere cada acción ni los diferentes aspectos de ésta (adecuación a los objetivos generales del plan de formación, colectivos a los que está destinada, beneficios a aportar a la empresa, el sector, etc.), ni su peso específico en relación con el resto de acciones que conforman el plan de formación.

- La "plantilla de valoración técnica" no tiene en cuenta la valoración de los centros o recursos humanos que impartirán la acción formativa, lo que impide la ponderación de un recurso tan importante como éste.

- HOBETUZ considera el comportamiento del solicitante en convocatorias anteriores dentro del "bloque de calidad", ítem de "Coherencia General del plan

de formación". Dentro de este mismo ítem, se valoran aspectos tan diversos como la coherencia entre la parte teórica y práctica del plan de formación, el esfuerzo realizado por el solicitante para diseñar y gestionar el plan, la descripción de los colectivos participantes y áreas funcionales, la impresión del técnico respecto a la influencia del plan dentro de la empresa y el grado de consenso en la elaboración del plan por los partícipes. Este Tribunal, sin entrar en la subjetividad de los diferentes componentes de este ítem, debe poner de manifiesto que la valoración del comportamiento del solicitante en convocatorias anteriores representa menos de un 0,4%, de lo que se deduce una escasa consideración de este hecho en la asignación de fondos a los solicitantes.

- HOBETUZ parte del principio de que todo plan de formación debe estar soportado en un riguroso estudio previo que, detectando las necesidades actuales y futuras de los trabajadores de una empresa o sector, permita definir un conjunto de actuaciones formativas que colaboren en su resolución. Con esta finalidad, HOBETUZ ha diseñado un modelo de diagnóstico de necesidades formativas que, aparte de demostrar el interés de la Fundación en este tema, permite a los solicitantes soportar adecuadamente sus planes de formación. Sin embargo, pese a este interés, la valoración que este estudio merece, dentro de la valoración técnica del plan de formación, es de tan sólo un 3,2%, habiendo disminuido su peso específico en relación con la convocatoria de 1997 en casi 2 puntos, lo que no parece consecuente con la filosofía de HOBETUZ respecto al adecuado soporte de todo tipo de plan.

  A esto debe añadirse que, en los casos de denegarse el diagnóstico de necesidades formativas por su defectuosa calidad o por haber mostrado que su metodología es inadecuada, lo que puede llevar a la obtención de unas conclusiones equivocadas, el plan de formación presentado recibe, sin embargo, ayuda.

- HOBETUZ considera, en aplicación de lo previsto en las diferentes convocatorias, como grupo modular financiable, el compuesto por 10 partícipes. Sin embargo, no establece la exigida proporcionalidad marcada por la convocatoria cuando el número de los partícipes por grupos desciende. Así, aunque el número de alumnos finalizados baje a 8, HOBETUZ sigue pagando el 100% de la subvención.

Esta forma de financiar (en módulos de diez partícipes) asegura un mayor reparto de los fondos entre los beneficiarios, pero no parece muy acorde con criterios de eficacia y eficiencia, ya que se otorga la misma financiación a los grupos de 20 alumnos que a los de 10, fomentando entre los beneficiarios un fraccionamiento artificial del número de grupos que existen en cada acción, al objeto de obtener más subvención.

- Por otra parte, la forma en que HOBETUZ cuantifica el número de grupos y los partícipes por grupo para cada acción, en aquellos casos en los que el número de partícipes es inferior a 10 en algunos de los grupos, facilita el incremento del coste de la acción formativa, tal y como se muestra en el cuadro adjunto:

CARACTERÍSTICAS DE LA ACCIÓN					
Grupo	**1º**	**2º**	**3º**	**4º**	**TOTAL**
Partícipes	13	13	15	6	47
Duración	20	20	20	20	20
Coste/Hora	18.000	18.000	18.000	18.000	
COSTE ACCIÓN					
CRITERIO HOBETUZ (Se recalculan los partícipes por grupo. El número de grupos es menor del indicado por el solicitante o el calculado por HOBETUZ)					**1.440.000**
Nº grupos		(47/10)		4	
Coeficiente tarifa				4	
Coste Grupos = 10 Partícipes		(4,0 x 20 x 18000 x 1,00)		1.440.000	
CRITERIO ESTRICTO (Se consideran los participantes en cada grupo indicados por el solicitante)					**1.404.000**
Nº grupos estándar > 10 Partícipes		3 + 6 / 10		3,6	
Coeficiente tarifa				3,9	
Coste Grupos = 10 Partícipes		(3,0 x 20 x 18000 x 1,00)		1.080.000	
Coste Grupo = 6 Partícipes		(1,0 x 20 x 18000 x 0,90)		324.000	
Diferencia en aplicación de criterios					**36.000**

En efecto, la falta de consideración del número de alumnos por grupo, indicados por el solicitante, en aquellos casos en que el citado número de alumnos por grupo es inferior a 10, hace que se modifique el coeficiente tarifa, pasando este de 3,9 (coeficiente tarifa calculado a partir de los datos presentados por el solicitante de ayuda) a 4,0 (coeficiente tarifa calculado por

HOBETUZ), lo que implica, como consecuencia de la fórmula aplicada, una financiación adicional no solicitada.

- Este Tribunal entiende que una unidad de medida formativa estándar (10 alumnos por módulo), como es la aplicada por HOBETUZ, puede perjudicar el proceso formativo al no considerar aspectos tales como el tipo de materia a impartir o los medios a utilizar.

- A este hecho debe añadirse el diferente tratamiento que se aplica al plan de empresa respecto al supraempresarial; mientras que en el primero de los citados la proporcionalidad se inicia a partir de los seis partícipes, en el segundo ésta se inicia desde el partícipe 9, reduciendo un 10% la tarifa aplicable a este tipo de planes. Asimismo, en el caso de planes supraempresariales, el coeficiente tarifa es del 0% a partir de existir tan sólo 5 partícipes en el grupo, mientras que este hecho no se produce en el caso de planes de formación de empresa. Este criterio pone de manifiesto un trato de favor para los planes de empresa frente a los supraempresariales e incumple la proporcionalidad exigida por la convocatoria.

- El Patronato de HOBETUZ ha adoptado el criterio, como consecuencia de las alegaciones de un beneficiario, de que en el caso de que el impartidor sea un centro formativo, el coste por hora de profesorado sea el obtenido por cociente entre el coste del profesor y el número de horas lectivas. Este Tribunal considera que, si bien es correcto que el citado coste incluya tanto las horas lectivas como las no lectivas dedicadas a aspectos formativos (preparación de clases, manuales, etc), no es menos cierto que el incluir el 100% de las horas de convenio permite incluir horas dedicadas a actuaciones de estructura, tales como horas en claustro de profesores, que no debieran considerarse como coste directo de formación.

  En este sentido, este Tribunal recomienda al Patronato de HOBETUZ que, una vez analizados los estudios pertinentes, proceda a ajustar en el coste por hora de formación el porcentaje obtenido como consecuencia del tiempo dedicado a la citada actividad de estructura.

c) Referentes a la documentación gestionada.

- El soporte informático utilizado para presentar las solicitudes carece de autocontroles que impidan la incorporación de datos incorrectos o en blanco respecto a: los límites máximos marcados por la convocatoria, el número de horas, el coste por hora, la cuota a aportar por el concepto de formación profesional, los importes de determinadas naturalezas de gasto, la información requerida en la solicitud no cumplimentada, los colectivos, datos bancarios, centros de trabajo, anexos 1, representante legal, etc. No obstante, paradójicamente, el sistema sí es capaz de detectar estos datos erróneos, pero en el momento de la revisión de la solicitud por el técnico que debe valorarlos.

  Este hecho hace incurrir, tanto al citado sistema informático como a los técnicos encargados de la valoración, en una carga de trabajo adicional (realización de requerimientos, control y análisis de contestaciones, etc.), que resta tiempo a la valoración e incrementa el coste de esta fase.

- El esquema diseñado por HOBETUZ para la elaboración de los diagnósticos de necesidades formativas exige que el citado documento incluya, de forma detallada, las acciones a realizar, indicando su contenido, duración, etc. Este Tribunal ha detectado que el plan de formación incluido en determinados diagnósticos de necesidades formativas ha sido impartido, en un elevado porcentaje de acciones, por el mismo consultor que lo elaboró, por lo que puede estar ocurriendo que, en determinadas ocasiones, el plan de formación diseñado no sea el más adecuado para solucionar los problemas de la plantilla del solicitante y sí para "generar negocio" adicional al consultor que desarrolla los citados diagnósticos.

d) Referentes a controles existentes.

- Este Tribunal no ha obtenido evidencia de que HOBETUZ haya controlado, para los ejercicios 1996 a 1998 (ambos inclusive), el alta en la Seguridad Social de los trabajadores asistentes a los cursos de formación. Este Tribunal ha detectado que se han impartido cursos de formación a trabajadores por cuenta ajena, no cotizantes a la Seguridad Social, desplazados a centros de trabajo en la CAPV, lo que perjudica a los trabajadores cotizantes.

- HOBETUZ no ha contrastado la razonabilidad de la "cuota a aportar" declarada por el solicitante, ya sea a priori o a posteriori, por el concepto de formación

profesional. Dado que esta cuota establece, junto con otras variables, el importe a financiar, puede estar generándose una financiación defectuosa.

- La totalidad de controles realizados respecto a la actividad impartida, modalidad y colectivo destinatario sólo afectan a la convocatoria en trámite, no contrastándose los datos facilitados con los aportados por el solicitante de ayuda en convocatorias anteriores. En consecuencia, se puede estar financiando la realización de acciones innecesarias (no contempladas en el diagnóstico) o bien duplicadas.

- No existe control respecto a la capacidad técnica de los formadores externos, lo que puede originar una formación defectuosa o de baja calidad. Sin embargo, en este caso HOBETUZ ha definido un proceso de homologación de centros de formación y formadores externos. En este proceso de homologación se ha realizado ya la fase de presentación de solicitudes para conseguir la referida homologación (diciembre de 2000), estando pendiente el proceso de valoración de las solicitudes presentadas.

- La convocatoria permite aplicar como gastos financiables, en concepto de "Costes de gestión", hasta el 10% de los costes financiables. Dado que HOBETUZ no exige al solicitante que precise la forma en que realizará la imputación de costes, es imposible que HOBETUZ controle adecuadamente este tipo de gastos, con el consiguiente riesgo de que se produzcan imputaciones excesivas. Sin perjuicio de ello, al establecer como límite una cantidad obtenida a partir de un porcentaje, un incremento en la base de cálculo permite incrementar este límite sin que la utilización de los recursos aplicables al plan se haya modificado.

- En el caso de imputación de costes internos, HOBETUZ no requiere información sobre el sistema de imputación ni sobre la naturaleza de los costes imputables, por lo que no puede conocer en la actividad de gestión de solicitudes, la razonabilidad de este coste. Además, esta situación impide, en la actividad de liquidación, la existencia de un adecuado control.

- HOBETUZ no contrasta contra fuentes externas datos tales como la concesión de ayudas por otros entes, la realidad de la plantilla indicada por el solicitante, etc.

- HOBETUZ tampoco verifica la existencia o no de RLT en aquellos casos en que el beneficiario manifiesta la inexistencia de ésta.

- Este Tribunal no ha detectado que exista supervisión por terceros de HOBETUZ sobre las valoraciones realizadas por la estructura técnica de HOBETUZ.

2.3.2- Resolución sobre la solicitud de ayuda presentada por el beneficiario.

Esta actividad es realizada por el Patronato, que resuelve sobre la propuesta de resolución planteada por la estructura técnica de HOBETUZ, y procede a ordenar que se notifique la resolución al interesado. Esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.2.1.- Acuerdo del Patronato.

El objeto de esta fase es adoptar una decisión sobre la financiación de las solicitudes de ayuda presentadas para la realización de planes de formación o diagnósticos de necesidades formativas. Para ello se analizan las siguientes etapas:

- Toma de decisión del Patronato.

El Patronato, una vez analizados los listados presentados por la Dirección Técnica, adopta la resolución correspondiente o solicita información complementaria.

- Notificación al interesado.

La resolución adoptada por el Patronato, una vez incorporada al sistema informático y validada por el Director Técnico, se notifica de forma automática, desde las sedes territoriales, a los interesados. La notificación es enviada por correo certificado y con acuse de recibo.

El documento de acuse de recibo en incorporado al expediente en el momento de su recepción. Tras la notificación, el beneficiario dispone de un plazo de 10 días para aceptar la financiación concedida o formular alegaciones.

A la recepción de aceptación de la ayuda, el técnico al que se ha asignado el análisis de la solicitud procede a incorporar la fecha de aceptación en el sistema informático y archiva el documento en el expediente.

En aquellos casos en que proceda la entrega de aval, se espera a su recepción. Una vez validado por el técnico que la garantía se ajusta a los requerimientos exigidos por HOBETUZ, se realiza una copia que es incorporada al expediente, entregándose el original al Director Financiero para su custodia.

2.3.2.2.- Pago del anticipo.

Tiene por objeto realizar el pago correspondiente al 60% de la ayuda concedida recogido en la notificación de la concesión de ayuda.

Para ello, una vez adoptada la resolución por el Patronato respecto a la concesión de ayuda solicitada, el Director Financiero de HOBETUZ como Secretario del Patronato que conoce la relación de planes aprobados, ordena el pago de los importes correspondientes, previa verificación de los siguientes extremos: a) que la ayuda ha sido aceptada, b) que el beneficiario no tiene pendiente de pago cantidades reclamadas correspondientes a convocatorias anteriores, c) que no existe orden de retención de pagos por parte de un órgano judicial o de Hacienda, d) que no se encuentra en suspensión de pagos o quiebra y e) que ha aportado el aval en los casos de tratarse de pagos superiores a 30 millones de pesetas.

Asimismo, y al objeto de informar al titular del plan, el Director Financiero procede a remitirle una Comunicación de pago en la que se notifica este hecho.

2.3.2.3.- Alegaciones planteadas como consecuencia de la resolución adoptada.

El objeto de esta fase es analizar y resolver sobre las alegaciones realizadas por el titular de un plan, respecto a la decisión adoptada por el Patronato de HOBETUZ sobre la solicitud de ayuda presentada.

Las alegaciones son analizadas previa verificación de que el firmante está reconocido por HOBETUZ como representante del titular, y de que la alegación presentada ha sido recibida dentro del plazo establecido por la convocatoria.

En la fase de alegaciones no se admite nueva documentación, sino tan sólo la subsanación de los datos presentados anteriormente. Esta limitación no afecta a aquella documentación que haya sido requerida por HOBETUZ.

Las alegaciones presentadas son analizadas por la estructura técnica de HOBETUZ que elabora un informe. Este informe, una vez examinado por el Equipo de

Dirección, es elevado por el Gerente de HOBETUZ al Patronato para que adopte la oportuna decisión.

Hasta la convocatoria de ayudas de 2000, HOBETUZ ha permitido la reconfiguración del plan formativo por parte del beneficiario, una vez conocida (y aceptada) por éste la ayuda final aprobada, con el consiguiente efecto de existencia de "fondos ociosos". Sin embargo, tras la convocatoria de 2000 esta posibilidad ha sido suprimida del procedimiento.

2.3.2.4.- Conclusiones referentes a la actividad de "Resolución de la petición de ayuda solicitada".

a) Referentes a la convocatoria.

Este Tribunal no ha obtenido justificación del límite del 10% de la totalidad de los fondos disponibles para la concesión de ayudas, que se reservan para las organizaciones empresariales y sindicales integrantes del Patronato de HOBETUZ, para la impartición directa de planes de formación.

b) Referentes a los criterios aplicados.

- El Patronato de HOBETUZ no ha mantenido un criterio único a la hora de determinar los fondos disponibles para la concesión de ayudas. Así, mientras que en la convocatoria de 1998 consideró que los fondos dotacionales de la Fundación formaban parte de los fondos disponibles, en la correspondiente al ejercicio 2000, en la que el importe de estos fondos fue sensiblemente menor, no los incluyó.

- El criterio mantenido por el Patronato respecto a la prioridad en la aplicación de los fondos disponibles incumple la decisión del propio Patronato por la cual los fondos procedentes del Gobierno Vasco debían ser dedicados a la financiación de planes de trabajadores autónomos.

- HOBETUZ no ha utilizado la totalidad de los fondos asignados para formación continua para el periodo fiscalizado, ya sea por falta de asignación de la totalidad de los fondos puestos a su disposición, desistimiento o bien por reconfiguración del plan, lo que supone una ineficacia en la disposición de los fondos obtenidos. El origen de esta situación puede estar, en parte, en la insuficiencia de la demanda de fondos por los potenciales beneficiarios o en las

características de ésta respecto a los perfiles exigidos en las convocatorias. En el cuadro adjunto se cuantifican los fondos no utilizados para las Convocatorias 1996 a 1999 (ambas inclusive).

(millones de pesetas)

FONDOS NO APLICADOS A LA FORMACIÓN CONTINUA					
CONVOCATORIA	**FONDOS ASIGNADOS (1)**	**FONDOS CONCEDIDOS (2)**	**AJUSTES (3)**	**% (3)/(2)**	**FONDOS NO APLICADOS (1)-(2)+(3)**
1996	924	963	0	0,0	- 40
1997	3.780	3.670	85	2,3	195
1998	6.006	6.004	109	1,8	111
1999	10.398	10.069	259	2,6	588
TOTAL	**21.108**	**20.706**	**453**	**2,2**	**854**

(1) Incluye los fondos no aplicados en convocatorias anteriores que podían ser reutilizados. Son fondos procedentes del Gobierno Vasco, Fondo Social Europeo, dotación fundacional (solo para 1998),. intereses y resultados ejercicios anteriores.

(2) Comprende la totalidad de lsos fondos asignados a solicitantes de ayudas, con independencia de que con posterioridad hayan sido aceptados (reelaborados o no) o rechazados.

(3) Incluye reelaboraciones y renuncias.

El plazo medio con que HOBETUZ conoce los fondos no aplicados ha sido, para la convocatoria 1999, superior a los dos meses y medio, habiéndose incrementado en la convocatoria de 2000 en un mes. Asimismo, debe señalarse que en la convocatoria de 2000 no se ha permitido la reconfiguración del plan por el beneficiario.

- HOBETUZ no contempla entre los criterios que utiliza para la distribución de los fondos, el de la capacidad histórica del titular para gestionar los planes de formación para los que ha recibido ayudas. Este hecho es especialmente significativo si se tiene en cuenta que la evolución de los coeficientes de realización (ayuda certificada/ayuda concedida) es decreciente, lo que representa una menor realización de la actividad formativa con el paso de cada convocatoria.

(millones de pesetas)

EVOLUCIÓN COEFICIENTE DE REALIZACIÓN			
CONVOCATORIA	AYUDA		% COEFICIENTE REALIZACIÓN
	CERTIFICADA	CONCEDIDA	
1996	852	963	88,5
1997	2.931	3.585	81,8
1998	4.466	5.895	75,8
1999*	4.885	7.087	68,9
1997/9	13.134	17.530	74,9

(*) No se incluye la Convocatoria Extraordinaria.

En este sentido, este Tribunal entiende que conceder fondos a gestores que han demostrado un bajo coeficiente de realización del plan supone una ineficacia en la gestión de los fondos que son asignados a HOBETUZ para su distribución.

2.3.3.- Inspección de los planes de formación subvencionados.

Esta actividad tiene por objeto verificar el adecuado desarrollo del plan de formación aprobado, y consiste en la realización de un conjunto de visitas planificadas internamente por HOBETUZ y notificadas con antelación al beneficiario, mediante las cuales se determina si se han alcanzado los objetivos propuestos en la solicitud. Se estructura en las siguientes fases:

2.3.3.1.- Elaboración del plan general de inspección.

El objeto de esta fase es determinar aquellos expedientes o beneficiarios de ayudas sobre los que se realizará la inspección. Estos beneficiarios se seleccionan a partir de criterios predefinidos sobre los riesgos existentes en los beneficiarios, teniendo en cuenta el período de tiempo existente para la realización de las inspecciones y el número de técnicos disponibles para llevarlas a cabo.

En la convocatoria de ayudas del ejercicio 2000, esta actividad ha pasado de ser desarrollada por el Director Técnico a ser realizada por el Equipo de Dirección de HOBETUZ.

2.3.3.2.- Realización de la visita.

El objeto de esta fase es verificar que las acciones formativas desarrolladas por el beneficiario coinciden con las aprobadas por HOBETUZ. Esta fase puede ser desarrollada por el técnico al que se ha asignado la valoración del expediente. Para ello, se distinguen las siguientes etapas:

- Preparación de la visita.

Esta etapa tiene por objeto conocer el contenido del expediente a inspeccionar, con el fin de determinar los controles a realizar.

- Concertación de la visita.

Esta etapa tiene como finalidad fijar la fecha de la visita. Se realiza telefónicamente, comunicándole al beneficiario los objetivos que se pretenden alcanzar y los responsables que serán entrevistados.

Con posterioridad, se confirma la cita por parte de HOBETUZ mediante el envío de la correspondiente carta de presentación, a la que se adjunta el documento "Ficha Grado de Ejecución" del plan de formación.

- Ejecución de la visita.

Durante la visita, el técnico de HOBETUZ entrevista a los responsables de la entidad beneficiaria que considera conveniente (representante legal, Representación Legal de los Trabajadores, partícipes, etc.) y obtiene la información necesaria para cumplir con el objeto de la visita.

En el caso de que existan irregularidades y éstas sean subsanables, se requiere al beneficiario con esta finalidad, existiendo un control posterior de que la subsanación se produce en el tiempo establecido para ello. En el caso de que las irregularidades no sean subsanables o no lo sean en plazo, se elabora un informe. Este informe se contrasta con la "memoria justificativa" remitida por el beneficiario al objeto de verificar la persistencia o no de la irregularidad detectada (caso de que no fuera susbsanable en plazo).

2.3.3.3.- Seguimiento posterior.

El objeto de esta fase es comprobar la corrección de las irregularidades detectadas en el momento de la inspección.

Esta actuación se realiza en el momento de verificación de la "memoria justificativa" presentada por el beneficiario, contrastando los documentos contenidos en ésta con el informe aportado por el técnico que realizó la inspección.

2.3.3.4.- Conclusiones referentes a la actividad de "Inspección de los planes de formación subvencionados".

a) Referentes a los criterios aplicados.

HOBETUZ verifica la actividad formativa desarrollada por el beneficiario una vez que la acción ha sido terminada. Este hecho impide a la Fundación conocer de forma directa la realización de la acción, así como la imposibilita para lograr alcanzar unos de sus objetivos, cual es la modificación de aquellas situaciones contrarias a la convocatoria o a las características aprobadas por la propia HOBETUZ.

b) Referentes a controles existentes.

Con la notificación previa que HOBETUZ realiza a los beneficiarios existe el riesgo de que se desvirtúe la eficacia del control que se persigue con estas visitas.

2.3.4.- Liquidación de las ayudas recibidas.

Esta actividad tiene por objeto calcular la ayuda a conceder y proceder al pago o recuperación de la cantidad pendiente o excedida, respectivamente.

Para ello, la estructura técnica de HOBETUZ realiza los cálculos y verificaciones oportunos sobre los soportes documentales entregados por el titular como justificativos de la aplicación de los fondos recibidos. Esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.4.1.- Actuaciones previas.

Su objeto es preparar las actuaciones de verificación a realizar por la estructura técnica de HOBETUZ respecto a la justificación de la aplicación de la ayuda aportada por el beneficiario. Para ello se realizan las siguientes etapas:

- Actualización de los criterios de control.

Esta etapa es consecuencia de las modificaciones en las condiciones existentes entre convocatorias, lo que genera modificaciones en los procesos informáticos y de control interno aplicables y, por consiguiente, en los manuales, documentos justificativos, modificaciones de los controles a aplicar, etc.

Con el fin de que exista la debida homogeneidad en los procesos de control a aplicar por los técnicos, estas modificaciones les son notificadas al mismo tiempo que se incorporan al "Manual de análisis de la memoria" de la convocatoria que corresponda.

- Organización de la carga de trabajo.

Su objeto es agilizar y optimizar el proceso de verificación de la documentación aportada como justificación por los beneficiarios.

Para ello, cada Director Territorial distribuye las memorias presentadas entre los diferentes técnicos que tiene asignados. El técnico que inspecciona un plan puede ser el mismo que verifica la memoria, sin que quede asegurado que no sea, a su vez, el mismo que realiza la valoración.

2.3.4.2.- Recepción de la documentación justificativa.

En general, el soporte utilizado por el titular para cumplimentar la memoria es el generado por la aplicación informática elaborada por HOBETUZ para este fin (más del 95% de las memorias recibidas correspondientes a la convocatoria 2000 han utilizado este soporte). A este disquete se adjunta el soporte papel generado y las facturas y certificaciones que correspondan. En aquellos casos en que el titular remite la memoria en soporte papel, se entrega al equipo de grabación contratado al efecto.

La documentación recibida es entregada al técnico para su valoración y archivo posterior.

2.3.4.3.- Verificación de la documentación justificativa. Requerimientos al titular.

El objeto de esta fase es validar que las liquidaciones aportadas por los beneficiarios respecto a las acciones realizadas se ajustan en número, cursos, partícipes, horas y costes a las recogidas en el plan de formación presentado, para cuya realización ha sido concedida y aceptada la correspondiente ayuda.

La validación es realizada por HOBETUZ a partir de la información general cumplimentada por el beneficiario y de los soportes remitidos (facturas, notas de cargo, recibís, etc.). El proceso seguido se estructura en las siguientes etapas:

- Verificación de los datos contenidos en la documentación.

Su realización es responsabilidad del técnico al que se ha asignado el expediente. Se inicia con la carga de los datos remitidos en soporte disquete en el sistema informático de HOBETUZ, previa comprobación de la adecuada estructura del disquete, su contenido y la existencia de posibles irregularidades que puedan afectar a la seguridad del sistema informático de la Fundación.

Finalizado el paso anterior, el técnico procede a realizar los siguientes controles de carácter manual o automático:

- Verificación de que la documentación presentada está completa, adecuadamente cumplimentada y conforme a la justificación de costes del plan. Asimismo, se verifica la coherencia de la documentación justificativa entre sí y con el informe de inspección.

- Comprobación de que se cumplen las condiciones exigidas por la convocatoria, tal como su presentación en plazo, realización de las acciones formativas en los plazos marcados por la convocatoria, estar al corriente de pagos frente a Hacienda y Seguridad Social, firma de la documentación presentada por el Representante Legal, etc.

- Comprobación de la exactitud aritmética en las operaciones incluidas en la justificación (horas realizadas, costes incurridos y número de partícipes en las acciones formativas).

- Validación de los partícipes con el fin de ver la existencia real del partícipe en la acción, su duplicidad o solapamiento (coincidencia en varias acciones durante

un tiempo) y su coherencia respecto a la información obtenida en la visita de inspección. Esta validación es realizada tanto por el propio sistema informático, como por el técnico que tiene asignado el expediente.

Respecto a la acción formativa, se verifica su coherencia con respecto a la información contenida en el informe de inspección. Asimismo, se verifica el cumplimiento de las normas contenidas en la convocatoria y el adecuado cumplimiento de los aspectos formales y de contenido que deben presentar los documentos que justifican los costes en los que ha incurrido el beneficiario.

- Requerimientos al titular.

Se produce un requerimiento de información adicional en aquellos casos en que el técnico tiene dudas de la veracidad de la información facilitada o bien ésta presenta problemas de claridad.

Al objeto de evitar molestias y cargas continuas de trabajo para el titular, se realiza, en general, un único requerimiento. La realización de requerimientos puede ser automática (generados por el propio sistema, en caso de faltar alguno de los exigidos para la adecuada justificación de la memoria) o manual.

Los requerimientos deben ser contestados en un plazo máximo de 15 días naturales contados desde la fecha de recepción del requerimiento, procediéndose, en caso contrario, a liquidar el plan en función de la documentación remitida inicialmente por el beneficiario.

Como consecuencia de la documentación remitida en memoria, de la generada como consecuencia de los requerimientos realizados al beneficiario y de los controles realizados, el técnico solicita del sistema informático la generación de los siguientes listados:

- Relación de acciones formativas en las que no coincide la información correspondiente a duración con la estimada por el sistema a partir del calendario incorporado al propio sistema informático.

- Relación de participantes con indicación de las acciones a las que han asistido.

- Relación de acciones formativas en las que se ha cumplimentado mal el NIF del impartidor.

- Relación de acciones formativas con fechas de inicio o fin que incumplen las establecidas en la convocatoria.

- Relación de partícipes en los que existen solapamientos (concurren a varias acciones al mismo tiempo) y su cuantificación.

Con motivo de los controles aplicados se pueden producir ajustes que afecten a la liquidación presentada por el beneficiario.

2.3.4.4.- Cálculo de la liquidación definitiva.

El objeto de esta fase es calcular el coste subvencionable en "memoria justificativa" a partir de los datos presentados por el beneficiario o requeridos con posterioridad.

Comprende el conjunto de actuaciones que tienen por objeto determinar el importe aplicado de la ayuda total recibida. Para ello, HOBETUZ compara los importes de los diferentes conceptos citados a continuación, al objeto de elegir el menor de ellos:

Coste Subvencionable Aceptado (CSA), estimado en la aprobación de la solicitud. Este coste deberá ser superior o, como mínimo, igual al CSMP.

Coste Subvencionable Memoria Provisional (CSMP), elaborado a partir de los datos de actividad presentados en la memoria, una vez depurados. Su objeto es valorar el coste en que se ha incurrido al ejecutar el plan, considerando el número de horas realizadas por los partícipes (NºH), el coste hora tarifa (CHT) asignado al área en la que esta incluida la acción formativa, el número de grupos calculado por HOBETUZ (G) y el coeficiente tarifa (CT), según listado existente en el Manual de Análisis de la Memoria correspondiente a cada convocatoria.

El CSMP se obtiene a partir de la siguiente expresión para cada acción:

$$CSMP = NºH \times CHT \times G \times CT$$

Coste estimado según actividad realizada (CESAR), a nivel de naturaleza de gasto y por acción. Este importe se obtiene a partir de las imputaciones de gastos, adecuadamente justificados una vez depurados y ajustados.

Coste Subvencionable Memoria Acción (CSMA). Este coste es el menor de los considerados anteriormente, es decir, el CSMP y el CESAR, a nivel de acción.

Coste Subvencionable Memoria Final (CSMF). Se obtiene a partir de la suma de los menores importes obtenidos en el Coste Subvencionable Memoria Acción.

La subvención final (SF) es la menor de los dos siguientes importes: la Subvención Concedida y el Coste Subvencionable Memoria Final (este último importe se minora hasta alcanzar un 5% del valor del plan realizado, en el caso de que el esfuerzo inversor no llegue al citado porcentaje).

El cálculo del coste subvencionable en memoria es determinado por el sistema automáticamente, una vez incorporados los datos de la memoria o los requeridos y aceptados por el técnico.

El menor de los resultados obtenidos es el importe de la propuesta de liquidación elaborada por HOBETUZ.

2.3.4.5.- Aprobación de la liquidación.

Determinado el coste subvencionable, el técnico procede a emitir los informes a anexar al expediente y los documentos de resolución que procedan (reintegro a HOBETUZ o segundo pago al titular). Estos últimos documentos quedan pendientes de la aprobación del Patronato.

A continuación, el Director Técnico presenta al Patronato las propuestas de resolución. Si son aprobadas por éste, se notifican al Director Territorial que corresponda, con el fin de que proceda a enviar la documentación citada al titular.

2.3.4.6.- Pago/recuperación de la ayuda concedida/anticipada.

- Pago de la parte pendiente de la subvención.

Para aquellos casos en el que el coste subvencionable es superior a la cantidad pagada como anticipo (60% de la ayuda aprobada), el Director Técnico procede a elaborar un listado semanal con detalle de los beneficiarios en que se dé esta circunstancia y a su entrega al Director Financiero.

Éste, basándose en el referido listado, inicia el pago de los importes citados, previa realización de los controles ya señalados en la fase de Pago del anticipo (apartado 2.3.2.2 de esta Sección).

Asimismo, y al objeto de informar al titular del plan, el Director Financiero procede a remitirle una comunicación de pago en la que le notifica este hecho. Una copia de esta notificación se archiva en el expediente.

- Recuperación de la parte anticipada en exceso.

Una vez adoptada la resolución por el Patronato respecto a la memoria presentada, y para aquellos casos en el que el coste subvencionable sea inferior a la cantidad pagada como anticipo (60% de la ayuda aprobada), el Director Financiero procede a su contabilización y posterior control del cobro vía ingresos realizados en las cuentas corrientes de HOBETUZ.

En el caso de no realizarse el ingreso en el plazo de 20 días pueden producirse posteriores reclamaciones.

2.3.4.7.- Alegaciones del beneficiario. Su resolución.

El objeto de esta fase es analizar y resolver sobre las razones aportadas por el titular de un plan, respecto a la decisión adoptada por el Patronato de HOBETUZ, acerca de la liquidación del plan de formación del que es titular, una vez que le ha sido comunicada.

Las alegaciones son analizadas previa verificación de que el firmante está reconocido por HOBETUZ y que ha sido recibida dentro del plazo marcado por la convocatoria.

En la fase de alegaciones no se admiten nuevas pruebas, sino tan sólo la subsanación de los datos presentados anteriormente. Se exceptúa de esta restricción aquella documentación que haya sido requerida por HOBETUZ.

2.3.4.8.- Conclusiones referentes a la actividad de "Liquidación de la ayuda recibida".

a) Referentes a la convocatoria.

Dado que las convocatorias no delimitan, en el caso de costes de profesorado, las horas de preparación de las acciones formativas, se limita la capacidad de control de HOBETUZ sobre este tema. Este hecho también se produce en el momento de la valoración del plan.

b) Referentes a los criterios aplicados.

- En el proceso de liquidación, HOBETUZ no tiene en cuenta, con exclusión de la tarifa aplicable, el número de horas y grupos, las condiciones que sirvieron de base para la concesión de la ayuda, por lo que existe el riesgo de que se estén liquidando planes que incumplen las condiciones que motivaron su concesión, y que bajo las condiciones en que se liquida el plan, pudiera haber ocurrido que éste no hubiera obtenido ayuda o la hubiera obtenido por menor importe, lo que afecta a la aplicación del principio de concurrencia competitiva.

- En el proceso de cuantificación de la actividad realizada por el beneficiario, HOBETUZ compara el número real de grupso aportado por el solicitante en la memoria que presenta con el recalculado en función del número de alumnos por grupo que HOBETUZ utiliza en su "tarifa" (10 alumnos por grupo), eligiendo el número menor de los grupos resultantes. El coste obtenido es comparado con el aportado por el beneficiario, eligiéndose, en esta fase, el menor de los dos.

  Sin embargo, este Tribunal debe indicar que ha observado en un beneficiario de ayuda de HOBETUZ (expediente VI-0013-EN) que la determinación del número de grupos no se corresponde con el proceso descrito, sino por el contrario, con el cociente de dividir el número de párticipes por 10, pese a que el cociente obtenido era mayor que el número de grupos indicado por el beneficiario en la memoria.

c) Referentes a la documentación gestionada.

- El soporte informático utilizado por los beneficiarios para la elaboración de la "memoria justificativa" contiene un sistema de detección de incidencias producidas en diferentes momentos de su cumplimentación. Este sistema puede impedir evolucionar en su elaboración, en caso de cumplimentación inadecuada, o bien puede permitir la incorporación del dato y, posteriormente, informar de la existencia de datos erróneos. En este último caso, dichas incidencias deben ser analizadas por el técnico de HOBETUZ, con el consiguiente coste en la gestión que ello representa.

- Asimismo, existen incidencias que este soporte informático no detecta, como es el caso de:

- El campo de convenio puede ser cumplimentado con datos numéricos en su totalidad, lo que impide conocer el convenio al que corresponde.

- La incorporación de fechas incorrectas en las facturas, tanto anteriores a la fecha de la convocatoria como posteriores, en ambos casos por más de un año.

- El documento de detalle de cada acción formativa realizada (detalle de grupos y alumnos), utilizado por HOBETUZ para estimar el coste de la actividad realizada, contempla las horas teóricas de asistencia de los alumnos partícipes, pero no el número real de horas impartidas a cada uno de ellos. Este hecho obliga a liquidar en función de las horas teóricas, que son siempre superiores a las reales, por lo que la certificación calculada es, por regla general, mayor que la real. Este hecho ha sido confirmado en las fiscalizaciones realizadas por este Tribunal a diferentes beneficiarios de ayudas.

- El documento Anexo 1 mediante el cual HOBETUZ informa al beneficiario del importe definitivo de la subvención concedida y de los ajustes realizados en la documentación justificativa presentada por el beneficiario, origina indefensión a este último al no informarle, en detalle, de las causas que minoran el coste subvencionable (facturas rechazadas, alumnos no admitidos, etc.), por lo cual el titular del plan difícilmente puede alegar ante el ajuste realizado, y lo que es más importante, tampoco puede establecer las medidas correctoras que permitan eliminar las causas de minoración en sus siguientes solicitudes.

d) Referentes al procedimiento administrativo.

- El sistema informático de HOBETUZ no detecta automáticamente los documentos que no se cumplimentan en la "memoria justificativa", obligando al técnico a que cumplimente una pantalla en la que se recoge la documentación justificativa no remitida. Este Tribunal considera que esta actuación, por lo que respecta a la documentación necesaria a remitir, podría automatizarse.

- No existe codificación de las acciones constituidas por varios módulos (1, 2, 3, etc.), lo que impide su detección de forma automática por el propio sistema, y obliga a que el proceso de detección sea realizado por el técnico que tiene asignado el expediente, previo requerimiento al titular. Esto tiene como consecuencia un incremento de costes y una pérdida de tiempo del técnico, lo que redunda en una menor dedicación al proceso de validación.

e) Referentes a controles existentes.

- HOBETUZ no realiza un contraste de lo realizado por el beneficiario con lo previsto en la solicitud, lo que posibilitaría la obtención de datos que permitirían un mejor ajuste de la subvención concedida en posteriores convocatorias.

- HOBETUZ no realiza un control suficiente de la asistencia del partícipe a la acción formativa, por lo que el titular de una acción formativa puede estar generando partícipes inexistentes o bien por un número de horas superior al real.

  Así, el proceso de validación de alumnos, en lo que respecta a la terminación del curso, es puramente formal, dado que HOBETUZ, con exclusión de aquellas acciones formativas en las que hace visita de control, carece de soportes para validar el dato proporcionado por el beneficiario.

- Asimismo, HOBETUZ tampoco controla las siguientes situaciones:

  - La viabilidad de que un mismo trabajador realice diferentes acciones formativas en distintos lugares.

  - Que los datos del trabajador no se han incluido en otros planes, ya sea a nivel del mismo titular o para el conjunto de expedientes de la convocatoria.

- Para los planes sectoriales e intersectoriales, HOBETUZ no obliga, en los casos que exista publicidad de las acciones, a que ésta incorpore su duración, por lo que se impide que el alumno o cualquier otro interesado pueda conocerla y, por consiguiente, exigir que se imparta el número de horas de formación comprometidas.

- Las diferentes convocatorias han impedido la participación de aquellos trabajadores asalariados por cuenta ajena que prestan sus servicios en las Administraciones Públicas. HOBETUZ, con el fin de detectar esta pertenencia, ha incluido en su "Acervo" un criterio que facilita su detección. Sin embargo, esta norma no delimita con claridad esta situación, lo que obliga al técnico responsable a realizar un tratamiento en profundidad de aquellos casos en los que se presenten dudas, con la consiguiente mayor carga de trabajo que ello representa.

- HOBETUZ no realiza controles sobre los siguientes hechos:

- La razonabilidad de las imputaciones de costes de amortización por parte de los beneficiarios.

- El tipo de manuales utilizados en la formación, lo que le impide determinar que el coste repercutido por este concepto sea el adecuado. Tampoco controla la calidad de estos manuales para los distintos tipos de actividades con la consiguiente implicación negativa en la formación del partícipe.

- La calidad de la formación recibida por los partícipes, lo que impide su homogeneización y, en consecuencia, la implantación de un sistema de cualificaciones, tal y como establece el Acuerdo de bases sobre Política de Formación Profesional.

- Finalmente, HOBETUZ no realiza controles, ni tan siquiera mediante muestras, respecto a la valoración por el beneficiario del aprovechamiento de la acción realizada, en aquellos casos en que el propio beneficiario de la ayuda se compromete a ello en la solicitud de la subvención.

2.3.5.- Solicitud de devolución de la ayuda no aplicada.

Esta actividad tiene por objeto recuperar del beneficiario, una vez oído éste, la parte pagada y no aplicada, o bien aplicada indebidamente. Esta actividad se estructura en las siguientes fases:

2.3.5.1.- Comunicación al interesado del inicio del procedimiento de reintegro.

Tiene por objeto reclamar al beneficiario el importe debido por éste, una vez determinada la existencia de una defectuosa aplicación de los fondos anticipados o el incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en la convocatoria. Para ello se realizan las siguientes etapas:

- Confirmación de la existencia de una aplicación indebida de fondos.

El conocimiento de este hecho tiene diferentes orígenes. En general es detectado por la estructura técnica de HOBETUZ en el momento de realizar las inspecciones, o bien al analizar la "memoria justificativa" presentada por el beneficiario.

A partir de su conocimiento, se inicia, en el caso de estar la irregularidad adecuadamente soportada, la valoración de los hechos. En caso contrario, se soporta

adecuadamente y se inicia la valoración. Esta actuación es responsabilidad del Director Territorial que corresponda.

Terminada esta actuación, el citado responsable da traslado de la misma al Director–Gerente de HOBETUZ, el cual, en vista de la irregularidad presentada, puede o no iniciar el procedimiento de reintegro. En caso afirmativo, procede a notificárselo al Secretario Técnico con el fin de que complemente y soporte si procede la valoración realizada.

- Reclamación del importe al beneficiario.

Una vez adecuadamente soportada la defectuosa aplicación de fondos, se genera la documentación de notificación al titular.

Esta documentación, una vez firmada por el Director–Gerente, es enviada al Director Territorial para que proceda a su envío al beneficiario. Una copia de esta notificación se remite al Director Financiero para que realice el adecuado control de los pagos.

En el caso de que, como consecuencia de esta notificación, se produzca el pago del importe reclamado al beneficiario antes de su envío al INEM, el Director Financiero procede a notificárselo al Director Técnico al objeto de que éste finalice el procedimiento de reintegro.

En el caso de que existan alegaciones a la notificación y ser éstas aceptadas, se comunica este hecho al beneficiario, procediéndose a cerrar el procedimiento de reintegro iniciado.

Las alegaciones presentadas se archivan en el expediente. En el caso de falta de presentación de alegaciones o rechazo de las presentadas, se continúa con la tramitación del procedimiento de reintegro.

2.3.5.2.- Acuerdo del Patronato de dar traslado del expediente al INEM.

Tiene por objeto remitir al INEM el expediente del beneficiario que no ha atendido la reclamación realizada.

Para ello, el Director-Gerente presenta al Patronato una propuesta de resolución de envío al INEM, en la que se propone la resolución a adoptar.

En el caso de que la resolución adoptada por el Patronato sea de aceptación de las alegaciones, se procede de igual forma que la descrita anteriormente referente a la aceptación de éstas por parte del Director-Gerente. En caso contrario, se procede a notificar al titular de este hecho. Una copia de este documento se archiva en su expediente.

Asimismo, el Secretario Técnico, una vez obra en su poder una certificación respecto a la resolución adoptada por el Patronato, procede a remitir una copia del expediente, debidamente compulsada, al INEM. Una copia de la carta que se remite al INEM es entregada al Director Financiero.

En todos los casos las cartas remitidas al titular le son certificadas con acuse de recibo.

2.3.5.3.- Conclusiones referentes a la actividad de "Solicitud de devolución de las ayudas no aplicadas".

- HOBETUZ no exige intereses de demora a aquellos beneficiarios que reintegran los fondos no aplicados correspondientes al anticipo del 60% de la ayuda concedida. Esto incumple lo establecido en el artículo 81.9 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Este hecho ha originado un perjuicio, durante los ejercicios 1997 a 1998, que se sitúa en torno a los 45,5 millones de pesetas, según el detalle contenido en el siguiente cuadro:

EJERCICIO	AYUDA A REINTEGRAR	INTERESES DEVENGADOS	DIAS DE DEMORA
1997	105	5,5	254
1998	267	14,9	371
1999	453	25,1	368
Acumulado	825	45,5	331

Con este procedimiento, se puede producir el absurdo de que un beneficiario que obtenga una subvención y no realice el plan, simplemente se limite a devolver el importe de la ayuda una vez se produzca el requerimiento de HOBETUZ, con lo que obtiene financiación gratuita durante un dilatado período de tiempo.

2.4.- Tiempo de duración de la actividad.

Se detalla en este epígrafe la evolución en los plazos de ejecución de la actividad realizada por HOBETUZ para las convocatorias 1997 a 2000. Respecto a esta última, los datos referentes al plazo de valoración de la memoria y actuaciones siguientes no se han cumplimentado dado que están en proceso de realización a la fecha de emisión de este Informe. En el cuadro adjunto se muestra la citada evolución:

CALENDARIO DE RESOLUCIÓN DE SOLICITUDES/JUSTIFICACIÓN DE AYUDAS								
HITO	**1997**		**1998**		**1999**		**2000**	
	FECHA	**DÍAS**	**FECHA**	**DÍAS**	**FECHA**	**DÍAS**	**FECHA**	**DÍAS**
Conocimiento de fondos disponibles (Media)	16.6.97	- 4	7.4.98	- 64	24.2.99	48	29.4.00	120
Publicación convocatoria	20.6.97	0	10.6.98	0	7.1.99	0	31.12.99	0
Presentación solicitudes (límite)	30.7.97	40	20.7.98	40	15.3.99	67	29.2.00	60
Terminación Valoración por HOBETUZ (Media)	23.9.97	55	18.9.98	60	29.6.99	106	24.5.00	85
Resolución solicitudes por Patronato (Media)	8.10.97	15	2.10.98	14	28.7.99	29	28.7.00	65
Rsolución del Patronato tras reelaboración	21.11.97	44	13.11.98	42	12.11.99	110	28.7.00	0
Pago anticipo de fondos (Media)	3.12.97	12	7.12.97	24	28.11.99	16	14.11.00	80
Ejecución del plan de formación	31.3.98	118	31.3.99	114	31.3.00	124	31.3.01	138
Presentación de memoria (límite)	30.4.98	30	30.4.99	30	30.4.00	30	30.4.01	30
Cierre de memoria (límite)	27.6.98	58	23.10.99	176	31.8.00	123		
Acuerdo de liquidación Patronato (Media)	3.7.98	6	29.10.99	6	2.10.00	32		

Del análisis del cuadro anterior se deduce lo siguiente:

- El aumento en el plazo límite de presentación de solicitudes, que se ha incrementado en más de un 50%. Este hecho puede justificarse por el incremento experimentado en el número de planes presentados (96% de incremento desde la convocatoria de 1997).

- La anticipación en la fecha de publicación de la convocatoria, que ha permitido que la estructura técnica de HOBETUZ haya contado con más plazo para la realización de su actividad, habiendo casi duplicado el tiempo dedicado a la gestión (aspectos formales y de contenido) de las solicitudes presentadas.

- Pese al incremento del tiempo destinado a las actividades citadas, los beneficiarios de ayudas han visto incrementado el tiempo medio disponible para la ejecución del plan aprobado en casi cuatro meses, pudiendo dedicar a esta actividad 138 días (convocatoria 2000).

2.5.- Otras conclusiones.

2.5.1.- Referentes a las acciones formativas impartidas a los trabajadores.

- La formación impartida a los trabajadores ocupados se caracteriza por ser, fundamentalmente, de carácter horizontal.

  El contenido de estas acciones y los medios utilizados para su impartición difieren entre los beneficiarios. En consecuencia, al no existir un módulo que defina el alcance de la materia a impartir, los medios a utilizar para su impartición y las características del docente que debe impartir la materia, se están formando trabajadores con diferente nivel de conocimiento en materias comunes.

- HOBETUZ no realiza evaluaciones de los resultados obtenidos como consecuencia de la formación impartida. Este Tribunal tampoco ha detectado que esta evaluación se realice por los beneficiarios de las ayudas, aunque en alguno de los beneficiarios fiscalizados esta actividad era contemplada dentro de la solicitud que sirvió de base para la concesión de financiación.

2.5.2.- Referentes al conjunto de actividades del procedimiento.

HOBETUZ no contrasta con fuentes externas algunos de los datos aportados por el solicitante de las ayudas (v.gr: la plantilla de las empresas, etc.). Asimismo, tampoco existe una verificación del volumen de la plantilla de la empresa en el caso de planes de empresa o de grupos de empresa. Dado que la financiación a conceder depende o está limitada, entre otras variables, del número de trabajadores, esta deficiencia

puede dar lugar a que se concedan fondos en exceso, en detrimento de otras solicitudes.

2.6.- Recomendaciones.

El Tribunal de Cuentas, considerando el objeto y las actuales características del procedimiento auditado y el entorno en que éste se desarrolla, entendiendo por tal el conjunto de normas que le son aplicables, los recursos con que cuenta HOBETUZ para su realización, el ámbito en el que se desenvuelve la actividad formativa, y la sujeción de ésta a los principios de eficacia, eficiencia y economía, formula las siguientes recomendaciones:

2.6.1.- Recomendaciones sobre normalización del subsistema de formación continua gestionado por HOBETUZ.

Se recogen en este apartado el conjunto de recomendaciones que tienen por objeto ayudar al logro de los objetivos generales establecidos en el "Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional" referentes a:

- La creación de un sistema nacional de cualificaciones que sirva como referencia a la orientación profesional y la calificación de los demandantes de empleo.

- La mejora en la eficiencia de los procesos de formación continua.

- Garantizar la calidad de la oferta de los distintos subsistemas de formación profesional, en sus tres pilares: la formación de formadores, la dotación de infraestructuras y equipos, y la evaluación de los resultados de los procesos de aprendizaje.

- Contribuir a la transparencia del mercado laboral en el marco de la Unión Europea.

2.6.1.1.- Referentes al establecimiento de módulos para la financiación de las acciones formativas.

Este Tribunal considera necesario el establecimiento de un sistema de módulos para la financiación de las acciones formativas, en los que estén claramente definidas las

materias a impartir y sus contenidos, su duración, los recursos necesarios para su impartición, el perfil del alumno que debe recibirlas, el número máximo de alumnos por grupo, la modalidad de impartición de la acción (presencial, a distancia o mixta) y el coste unitario de ésta.

Esta recomendación general supone una reestructuración del actual sistema de distribución de las ayudas, que se superpone a buena parte de las restantes recomendaciones que este Tribunal propone, lo que debe tenerse en cuenta en la valoración de las conclusiones y recomendaciones de este Informe.

La existencia de estas acciones modulares, de aplicación idónea en el caso de las acciones de carácter horizontal, permitiría:

- Garantizar el contenido de la formación a impartir a los trabajadores, con la incidencia que este hecho tiene en la posible implantación de un sistema de cualificaciones y la creación de la carrera profesional de los trabajadores ocupados.

- Controlar el coste de las acciones, evitando que éste sea excesivo, lo que redundaría en una eficiencia en la actividad formativa y en mayor capacidad de formación, vía aumento de los fondos disponibles.

- Asimismo, este proceso permitiría limitar las acciones de control a la verificación de la realización de los cursos en las condiciones establecidas por el beneficiario en su solicitud evitando centrar el control en los aspectos económico-financieros de la justificación, muy diferentes en el caso del beneficiario de grandes dimensiones, con estructuras organizativas complejas, o en el caso de beneficiarios que subcontratan repetidamente la realización de los cursos.

- Una mayor "previsión" de los órganos de control, al permitir la realización con los mismos recursos de un mayor número de controles.

La implantación de este sistema de módulos debe ser compatible con acciones específicas que puedan producirse a nivel de empresa o sector que requieran unas condiciones especiales tanto de financiación como de impartición. Para ello, junto a la existencia de módulos rígidos predeterminados para acciones de carácter horizontal, el sistema de formación continua debe establecer otros módulos

flexibles, que contemplen estas acciones de carácter específico para un sector o empresa.

Esta propuesta y la que se describe a continuación son complementarias.

2.6.1.2.- Referentes a la homologación de formadores.

Este Tribunal recomienda a HOBETUZ avanzar en el camino iniciado de homologación de formadores. Para ello, considera necesario que se actualicen las solicitudes presentadas, se proceda a su valoración y se establezcan los requisitos que permitan a los titulares que han superado la valoración su permanencia dentro de la citada base de titulares homologados.

La existencia de una homologación en el ente impartidor garantizaría una formación con unos estándares mínimos de calidad, lo que permitiría:

- Mejorar la calidad de la oferta formativa, evaluar los resultados de los procesos de aprendizaje y contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales de los trabajadores.

- Reducir los costes de HOBETUZ derivados de los procesos de control de la actividad realizada.

- Facilitar la uniformidad del contenido y calidad de la formación recibida por los trabajadores.

- Mejorar la calidad de la enseñanza mediante la adaptación permanente del profesorado a los cambios en la evolución de la demanda de competencias profesionales, así como en el uso de las nuevas tecnologías.

2.6.2.- Recomendaciones referentes a la racionalización del procedimiento de gestión de las ayudas.

Se comenta en este apartado el conjunto de recomendaciones cuya finalidad es eliminar o reducir el efecto de aquellas situaciones que en el procedimiento actual conllevan elevadas cargas de trabajo, o de dedicación de tiempo de los gestores en relación con el resultado obtenido. Las recomendaciones en esta línea de actuación hacen referencia a la normativa aplicable, al soporte utilizado, la organización existente o el propio proceso, todo ello en las diferentes actividades anteriormente descritas. Estas recomendaciones se describen a continuación:

2.6.2.1.- Referentes a la sujeción del procedimiento a la LRJAP y PAC.

Este Tribunal considera que la citada ley es de aplicación al procedimiento analizado, por lo que recomienda redefinir todos aquellos puntos de la convocatoria que puedan oponerse a ésta, y en concreto, la subsanación de errores por parte de los solicitantes/beneficiarios de las ayudas.

2.6.2.2.- Referentes a la fecha de publicación de la resolución de la convocatoria.

HOBETUZ debe anticipar la publicación de la convocatoria de ayudas de cada ejercicio, con la finalidad de que el beneficiario de la ayuda cuente con el mayor plazo posible para desarrollar el plan formativo para el que la solicita.

De esta forma, la estructura técnica de HOBETUZ también dispondría de más tiempo para valorar las solicitudes presentadas y gestionar la convocatoria y, el Patronato de la Fundación podría, asimismo, realizar una mejor valoración de las propuestas del equipo técnico.

2.6.2.3.- Referentes a la forma de presentar la documentación de solicitud.

HOBETUZ debe mantener el sistema de presentación técnica de las solicitudes de subvención, como medio de reducir costes de gestión y ampliar los tiempos dedicados a la valoración de expedientes.

2.6.2.4.- Referentes al control aplicado al soporte informático actualmente utilizado.

HOBETUZ debe sustituir el actual sistema de aviso de deficiencias producidas al cumplimentar la solicitud en soporte informático (disquete o vía telemática), por otro sistema que impida elaborar ésta en tanto en cuanto no se subsanen las irregularidades incorporadas.

Este tipo de controles permitiría mejorar el dato presentado por el solicitante, con la consiguiente reducción en el tiempo y los costes de gestión de la solicitud.

2.6.2.5.- Referentes a los datos a aportar por el solicitante/beneficiario de ayuda.

HOBETUZ debe eliminar la petición de aquella información que pueda ser aportada por organismos externos de forma masiva y en soporte informático. Es el caso de la plantilla media del solicitante, los certificados de estar al corriente de las obligaciones fiscales o con la Seguridad Social, etc. De esta forma se podría reducir la complejidad de la elaboración de las solicitudes, garantizando, adicionalmente, el dato sobre el que se soporta la concesión de solicitudes (caso de planes de empresa y agrupados).

Esta recomendación debe ser implementada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mediante acuerdos con el Ministerio de Hacienda, ya que la virtualidad de esta recomendación depende de las bases de datos existentes en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y en la Tesorería General de la Seguridad Social.

2.6.2.6.- Referentes a la racionalización de la valoración de solicitudes.

Con el objeto de reducir la carga de subjetividad que tiene el procedimiento de valoración global del conjunto de acciones presentadas actualmente aplicado por HOBETUZ, se propone la valoración individualizada de cada una de las acciones, así como la consideración de su peso específico en el global del plan propuesto.

2.6.3.- Recomendaciones referentes a la mejora en los controles aplicados.

Se agrupan en este apartado el conjunto de recomendaciones cuya finalidad es garantizar la veracidad y calidad del dato aportado por el solicitante o por el beneficiario de ayuda. A este respecto, este Tribunal recomienda a HOBETUZ el desarrollo de las siguientes actuaciones:

2.6.3.1.- Referentes al dato aportado por el beneficiario en el momento de la solicitud.

Este Tribunal considera conveniente que HOBETUZ realice procesos de comprobación (mediante circularizaciones) entre las empresas adheridas a planes agrupados o bien respecto a los compromisos personales de adhesión a los citados planes, para verificar su veracidad.

2.6.3.2.- Referentes al control de presencia de los partícipes.

Este Tribunal recomienda a HOBETUZ la implantación de los siguientes procesos complementarios de control de asistencia:

- Realizar circularizaciones entre alumnos. Este proceso permitiría tener mayor seguridad de la presencia del partícipe en la acción impartida a la vez que informaría de la existencia de gestores con riesgo.

- Solicitar de los beneficiarios para una serie de acciones formativas seleccionadas por muestreo, el envío, junto con la documentación justificativa de los alumnos asistentes, de una copia de los partes de asistencia debidamente cumplimentados y firmados por los alumnos. Esto, unido a lo señalado en el punto anterior, permitiría determinar los partícipes que "realmente" han terminado la acción formativa.

2.6.3.3.- Referentes a los datos aportados por los beneficiarios, para mejorar el control de costes.

- Delimitar, en la actividad de solicitud, el número de horas de profesorado dedicado a la preparación de acciones formativas al objeto de poder determinar su adecuación y controlar la imputación realizada en la actividad de justificación de la aplicación de la ayuda recibida.

- Controlar que el trabajador forma parte de la plantilla de la empresa en el momento de indicarse la acción formativa. Para ello, HOBETUZ, a través del INEM, debería validar los datos incluidos en sus controles de actividad en circularizaciones a la Tesorería General de la Seguridad Social, sobre la pertenencia a la empresa de los alumnos de los cursos objeto de control.

- Al objeto de evitar riesgos por imputaciones excesivas de horas en el documento justificativo de asistentes a un grupo de una acción formativa, este Tribunal considera conveniente exigir que todo documento en el que se publicasen las acciones a realizar incorpore su duración.

2.6.4.- Recomendaciones referentes a la modificación de los criterios de financiación y justificación.

Se comenta en este apartado el conjunto de recomendaciones cuya finalidad es el logro de una distribución de fondos más eficaz y eficiente y la eliminación de las diferencias en financiación entre las diversas iniciativas existentes.

2.6.4.1.- Referentes a los criterios utilizados en el cálculo de la ayuda a conceder.

Pese a que el actual sistema considera el hecho histórico, esto es, los antecedentes existentes en HOBETUZ respecto a la actuación de los beneficiarios en convocatorias anteriores, este Tribunal recomienda modificar los criterios aplicados al objeto de corregir las deficiencias que presenta su utilización. Las modificaciones que se proponen son las siguientes:

- Potenciar este ítem, actualmente incluido en el bloque de calidad del plan dentro del ítem de "sensación general", elevándolo a bloque de valoración, dado que si bien es importante que el plan tenga calidad, cubra prioridades y afecte al mayor número posible de trabajadores, también lo es que el plan se lleve a cabo, y esto lo demuestra el hecho histórico.

- Valorar el hecho histórico en términos reales (horas de formación dadas, partícipes formados, grupos impartidos, etc.) evitando las valoraciones económicas o sobre datos de solicitud.

2.6.4.2.- Referentes a la mejora en la distribución de los fondos.

Con el fin de mejorar la formación de los partícipes en planes de formación cuyos beneficiarios son las organizaciones firmantes del Acuerdo, este Tribunal recomienda sustituir el actual criterio de asignación de fondos (distribución similar entre organizaciones patronales y sindicales y para estas últimas en función de su representatividad), por otro en el que el reparto se realice en función de criterios tales como la valoración técnica, el número de partícipes, etc.

3.- EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD REALIZADA DURANTE EL PERÍODO FISCALIZADO.

Se indican en este apartado las principales características de la actividad realizada por HOBETUZ durante el período fiscalizado, si bien debe indicarse que la información de actividad ha quedado limitada por la falta de información existente, dado que no se ha facilitado información a este Tribunal respecto a las acciones realizadas, las horas de información impartidas, los partícipes terminados, etc., Este hecho ha impedido un análisis adecuado que se permita indicar las características referentes a actividad de ejecución, coste medio por hora, tipología de las acciones formativas etc.

3.1- Demanda de ayudas.

Durante el período en que se ha analizado el procedimiento (1997-2000) se presentaron 3.092 solicitudes de ayuda por un importe de 100.442 millones de pesetas, correspondientes a convocatorias ordinarias. En 1999 se desarrolló una convocatoria extraordinaria, paralela a la ordinaria. El número de solicitudes presentadas en ésta fue de 231 y el valor del plan para el que se solicitaba ayuda, de 5.613 millones de pesetas.

Esta demanda se caracterizó por:

- Su concentración en los planes de empresa, tanto si se considera el número de solicitudes como su importe. La demanda de ayuda para este tipo de planes fue del 66,6% (desde el punto de vista de demandas) o del 64,2% (desde el punto de vista del importe del plan).

- Las previsiones medias de formación de trabajadores fueron estimadas, para el período 1997-2000, en 940.671, con unos incrementos anuales heterogéneos, aunque cada vez menores.

- La financiación media demandada por partícipe fue de 106.777 pesetas. Esta financiación ha decrecido como consecuencia del incremento de los partícipes previstos desde 1998, habiéndose estabilizado en la convocatoria de 2000.

- El tipo de formación previsto se caracterizó, en general, por su carácter horizontal.

- El tipo de modalidad de impartición previsto fue, mayoritariamente, presencial.

3.2.- Gestión de fondos por HOBETUZ.

HOBETUZ ha contado para el citado período con unos recursos aplicables a actividades formativas por un valor 24.956 millones de pesetas, habiendo asignado ayudas para la formación por valor de 24.381 millones de pesetas, lo que representa casi un 98% de los fondos asignados para su gestión.

El origen y peso específico de los fondos utilizados para atender la citada demanda se muestra en el cuadro adjunto:

ORIGEN DE LOS FONDOS APLICADOS	%
INEM	65,7
Fondo Social Europeo	26,5
Gobierno Vasco	6,3
Fondo Fundacional	1,0
Resultados	0,5
TOTAL	**100,0**

HOBETUZ ha aplicado estos fondos a la concesión de ayudas para planes de formación, a la realización de Diagnósticos de Necesidades de Formación y a la formación de Delegados de Prevención a través del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (OSALAN).

La gestión realizada por HOBETUZ respecto a los planes de formación se ha caracterizado por:

- La aplicación por HOBETUZ, en todas las convocatorias, de los fondos asignados para su gestión, utilizando, en primer lugar, los aportados por el INEM.

- La falta de utilización de la totalidad de los fondos asignados a HOBETUZ. El importe de ésta falta de utilización ha sido, durante el período fiscalizado, de 854 millones de pesetas.

- La distribución de fondos entre las diferentes iniciativas ha seguido, en general, el mismo porcentaje que en la fase de solicitud, tanto en lo que se refiere al número de planes como a la financiación concedida.

- La cobertura de la ayuda concedida respecto a la demandada fue del 47%, siendo la menor la correspondiente a los planes de empresa (42%).

- Frente a una financiación media por partícipe de 106.777 pesetas en la fase de solicitud, en la de concesión de ayuda este ratio fue de 31.616 pesetas, siendo superior al de planes agrupados, en el que la ayuda por partícipe supera a la media en casi 9.000 pesetas.

El número de partícipes a formar para los que se concedió ayuda fue de 630.880, presentando un incremento constante durante las diferentes convocatorias del período fiscalizado.

3.3.- Gestión de fondos por los beneficiarios.

Dada la limitación inicialmente comentada, este Tribunal no ha podido analizar la actividad realizada, por lo que no puede obtener ninguna conclusión respecto al grado de cumplimiento de los planes agrupados en cada convocatoria ni de su evolución; pese a ello, debe indicarse que para el período 1997-1999 se liquidaron casi el 100% de los aprobados, habiéndose producido un ajuste en la ayuda concedida, en el momento de la liquidación definitiva, del 25,6%. En general, este descenso existe en todo tipo de iniciativas y para todas las convocatorias. La falta de información existente no ha permitido a este Tribunal conocer los motivos que la han originado.

3.4- Parámetros de gestión que son distintos en ambas fundaciones.

A continuación se ponen de manifiesto, mediante un cuadro comparativo, los principales parámetros de gestión que son distintos en ambas fundaciones:

PARÁMETROS DE GESTIÓN QUE SON DISTINTOS EN AMBAS FUNDACIONES (1996-2000)		
CONCEPTO	**FORCEM**	**HOBETUZ**
ENTORNO		
– Ambito de actuación	▪ Totalidad del territorio	▪ Comunidad Autónoma del País Vasco
– Importe de las ayudas concedidas para planes de formación (1996/2000)	▪ 287.897 millones de pesetas	▪ 19.946 millones de pesetas
– Tipo de iniciativa predominante	▪ Planes agrupados (54,2%) ▪ Planes de empresa (43,8%)	▪ Planes de empresa (66.6%)
– Grado de realización de la actividad (Importes aplicados en 1997/1999)	▪ Ayuda aplicada/Ayuda aprobada = 90.7%	▪ Ayuda aplicada/Ayuda aprobada = 74.4%
– Carga de trabajo por técnico en 1999.	▪ 93 Expedientes valorados por técnico	▪ 73 expedientes valorados por técnico
INICIATIVAS DE FORMACIÓN		
– Iniciativas no utilizadas	▪ Diagnósticos de necesidades formativas	▪ Permisos Individuales de Formación ▪ Acciones Complementarias a la Formación Diagnósticos de necesidades formativas
PRESENTACIÓN DE SOLICITUDES		
– Actuaciones no realizadas.	▪ Existencia de "presentaciones técnicas" que reducen la posterior carga de trabajo de la estructura técnica	
CONTROLES APLICADOS EN LA VALORACIÓN DE SOLICITUDES		
– Tipo de controles realizados	▪ El técnico analiza los datos aportados por el beneficiario, realizando contrastes entre ellos.	▪ El técnico analiza los datos aportados por el beneficiario, contrastándolos con su conocimiento del entorno en la CAPV.
– Supervisión de la actividad realizada	▪ La actuación del técnico es supervisada por unidades y responsables de mayor rango.	▪ No se realizan, aparentemente, actuaciones de supervisión.
DETERMINACIÓN DE LOS COSTES DEL PLAN		
– Costes aplicables	▪ Existencia de un coste/hora/alumno diferente en función de la modalidad de impartición.	▪ Existencia de una tarifa/hora diferente para cada módulo estándar de diez partícipes, en función de la naturaleza de la acción formativa y el impartidor. ▪ Aplicación de coeficientes reductores en función del número de partícipes
– Diferencias en costes	▪ En general el coste/hora/alumno resultante es mayor en FORCEM que en HOBETUZ, lo que permite que una misma acción formativa pueda tener costes distintos en la CAPV.	

PARÁMETROS DE GESTIÓN QUE SON DISTINTOS EN AMBAS FUNDACIONES (1996-2000)		
CONCEPTO	**FORCEM**	**HOBETUZ**
VALORACIÓN DE LOS PLANES PRESENTADOS		
– Modelos y criterios aplicados	▪ Similitud en el modelo aplicado pero existiendo diferentes pesos específicos en los criterios de valoración que son comunes a ambas fundaciones.	
RECURSOS UTILIZADOS Y SU ORGANIZACIÓN		
– Organización de los técnicos responsables de la gestión	▪ Organización por unidades especializadas	▪ Organización integral
– Rotación de los técnicos responsables de valorar	▪ Mayor en FORCEM que en HOBETUZ.	
DETERMINACIÓN DE LA FINANCIACIÓN A CONCEDER		
– Estabilidad del modelo	▪ Modelo estable.	▪ Modelo en continuo cambio.
COMPORTAMIENTO DEL BENEFICIARIO EN CONVOCATORIAS ANTERIORES		
– Efecto sobre la cantidad a conceder	▪ Directo, por aplicación de un porcentaje en función de evolución histórica	▪ Indirecto, a través de la valoración técnica del plan.
– Peso especifico del comportamiento en cada fundación	▪ Mayor efecto en FORCEM que en HOBETUZ	
APROBACIÓN DE LA AYUDA		
– Capacidad para aprobar la concesión	▪ NO	▪ SI
– Exigencias de garantías en la concesión	▪ No existen	▪ Existen a partir de determinados importes e iniciativas
RECONFIGURACIÓN DEL PLAN PRESENTADO		
– Realización de la actividad	▪ Se permite la reconfiguración del plan.	▪ No se permite desde la convocatoria 2000.
ACTIVIDAD INSPECTORA		
– Objeto de la inspección	▪ Conocer la adecuación de la acción que se está desarrollando en relación con el plan presentado.	▪ Conocer la adecuación del plan que se ha realizado.
LIQUIDACIÓN DE LA AYUDA CONCEDIDA		
– Modelo utilizado	▪ Controla la totalidad de las condiciones que sirvieron de base para la concesión de financiación.	▪ No controla la totalidad de las condiciones que sirvieron de base para la concesión de financiación.
NOTIFICACIÓN DE LA LIQUIDACIÓN PRACTICADA		
– Seguridad jurídica del beneficiario	▪ Mayor en FORCEM que en HOBETUZ	

4.- ANÁLISIS DE LA OBTENCIÓN, APLICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LOS FONDOS OBTENIDOS POR DETERMINADOS BENEFICIARIOS DE AYUDAS GESTIONADAS POR HOBETUZ

4.1.- ASOCIACIÓN DE FUNDIDORES DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra es una entidad de derecho privado que se constituyó en 1978 con la finalidad de velar por todo cuanto concierna a la promoción y defensa de los intereses sociales y profesionales de las empresas pertenecientes al sector de fundiciones de metales férricos y no férricos, cuyos centros de trabajo radiquen en las provincias de Álava, Guipúzcoa, Navarra y Vizcaya.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

La Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra recibió durante el ejercicio 1997, a través de HOBETUZ, una subvención (BI-0385-SE) por importe de 7.243.998 pesetas, correspondiente a un plan de formación sectorial de los contemplados en el artículo 3.1.c) de la convocatoria de ayudas para 1997.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra y a la subvención concedida y satisfecha por HOBETUZ, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	22.811.700
Subvención solicitada	10.114.620
Subvención concedida	7.243.998
Subvención justificada por el beneficiario	7.633.899
Subvención liquidada	7.243.998

La fecha de aprobación de la subvención por el Patronato de HOBETUZ fue el 8.10.1997. Con fecha de 20.10.1997 la subvención fue aceptada por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra y finalmente, el 25.11.1997 se produjo la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ, confirmando la subvención inicialmente concedida.

La Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 3.12.1997 de 4.346.399 pesetas, por el 60% del importe de la subvención concedida, y el 30.6.1998 recibió 2.897.599 pesetas correspondientes al 40% restante.

La Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra presentó la pertinente justificación de costes el 30.4.1998, dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
Contratación de servicios externos. Servicios de formación	7.499.899
Formadores internos	0
Material fungible/Bienes consumibles utilizados	134.000
Materiales didácticos	0
Amortización o alquiler de instalaciones	0
Amortización o alquiler de equipamiento	0
Seguro de accidentes de los participantes	0
Transporte y alojamiento de los participantes	0
Gestión Interna/Externa	0
TOTAL COSTES FINANCIABLES	**7.633.899**

El plan sectorial objeto de la presente fiscalización estuvo constituido por 12 acciones formativas, con un total de 168 participantes certificados, frente a los 158 que figuraban en la solicitud, y con un total de 438 horas de formación.

La realización de los cursos fue subcontratada por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra, en su totalidad, con centros de formación privados.

1.3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS.

Además de la financiación obtenida de HOBETUZ, la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra recibió del Instituto Nacional de Empleo (INEM), durante el ejercicio 1997, subvenciones para la financiación de acciones de formación continua por importe de 23.395.862 pesetas.

En un apartado específico se expondrá un breve comentario sobre las cuestiones más significativas observadas en la aplicación de estas subvenciones, en especial en lo referente a la concurrencia con el plan formativo financiado por HOBETUZ.

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra correspondientes a la Convocatoria de 1997. Asimismo, se ha verificado el posible solapamiento con otras subvenciones públicas, en especial, con las subvenciones recibidas del Instituto Nacional de Empleo (gestionadas por FORCEM) para la financiación de acciones de formación continua.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

No existen partes de imputación de horas del personal propio que la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra ha incluido como mayor coste de la justificación presentada respecto de las siguientes subvenciones correspondientes al ejercicio 1997: subvención para formación continua, subvención para formación ocupacional, INTEK 97, CALIDAD 97, ATYCA ADECUACIÓN y ATYCA ARENAS.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

De acuerdo con la justificación presentada por la entidad fiscalizada, los costes derivados de la impartición de los cursos financiados a través de la subvención concedida por la fundación HOBETUZ corresponden al concepto de "Contratación de servicios externos. Servicios de formación" y al concepto de "Material fungible". Este Tribunal ha verificado las facturas que soportan estos costes y su pago, sin que se hayan detectado incidencias significativas.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Del análisis de los aspectos de eficacia, eficiencia y economía realizado sobre los cursos financiados a través de la subvención concedida por la fundación HOBETUZ, se deducen las siguientes consideraciones:

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, incremento de la productividad y competitividad de las empresas, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

- Tampoco existe constancia de que se hayan solicitado diversas ofertas a los proveedores de cursos de formación, con el objeto de conseguir una optimización de los costes y calidad de la formación impartida.

2.4.- ANÁLISIS DE OTRAS SUBVENCIONES RECIBIDAS POR LA ASOCIACIÓN DE FUNDIDORES DEL PAÍS VASCO Y NAVARRA DURANTE EL EJERCICIO 1997.

Además de la subvención recibida de la fundación HOBETUZ, la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra recibió de las Administraciones Públicas, durante el ejercicio 1997, las siguientes subvenciones:

DENOMINACIÓN DE LA SUBVENCIÓN	IMPORTE
INTEK 97	15.034.000
CALIDAD 97	10.095.875
ATYCA ADECUACIÓN	5.200.000
ATYCA ARENAS	4.900.000
Constitución Fed. Esp. Asoc. Fundidores (FEAF)	2.373.000
Formación Continua INEM	23.395.862
Formación Ocupacional Gobierno Vasco	10.080.000
TOTAL	**71.078.737**

Este Tribunal ha verificado la inexistencia de solapamientos entre estas subvenciones y las concedidas por la fundación HOBETUZ. No obstante, su análisis

ha puesto de manifiesto algunas deficiencias que afectan a los gastos de personal imputados en la justificación de estas otras subvenciones.

La Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra ha recibido financiación para el sostenimiento de sus gastos de personal por un importe total de 12.064.532 pesetas. Sin embargo, del análisis de la documentación extracontable: resumen anual de retenciones de IRPF (modelo 190), y documentos de cotización a la Seguridad Social, se deduce que sus costes de personal ascendieron a un máximo de 10.961.709 pesetas. Consecuentemente, se ha procedido a efectuar una minoración proporcional de todos los costes de personal que se han imputado a las diferentes subvenciones[124].

En dicha minoración se ha tenido en cuenta, además, que la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra se dedica también a la realización de actuaciones de defensa de los intereses empresariales de sus asociados, ajenos por tanto a su actividad formativa. Por ello y, ante la ausencia de partes de imputación de horas del personal a las diversas actividades (empresariales y formativas) desarrolladas por la Asociación, se ha procedido a la aplicación de una ratio calculada en función del impacto que los distintos ingresos (empresariales y formativos) tienen en la actividad de la Asociación.

Tras la minoración efectuada sobre los costes de personal como consecuencia de la aplicación de los dos criterios anteriormente señalados, no procedería la solicitud de reintegro alguno, debido a que la Asociación presenta un exceso de imputación de otros costes subvencionables (distintos a los de personal) que permiten la absorción de la minoración efectuada.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha observado que en la justificación de las subvenciones concedidas a la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra presentada por dicha Asociación a los distintos órganos gestores de subvenciones,

[124] La AFPVN manifiesta en sus alegaciones que debe incluirse como coste interno de la subvención, la nómina que su Secretario-General tiene en FUNCAYA (Documento de alegaciones de AFPVN, punto segundo). A este respecto, debe señalarse que FUNCAYA es una entidad que no tiene relación alguna con la actividad de formación desarrollada por la AFPVN. Además, aún admitiendo la manifestación de que el Secretario-General dedica la mayoría de su jornada laboral en FUNCAYA a la AFPVN, no existe ningún documento que acredite esta afirmación, ni siquiera una factura remitida por FUNCAYA a la AFPVN. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto del Anteproyecto de Informe.

ésta ha declarado haber soportado por el concepto de gastos de personal un importe de 23.294.901 pesetas, según el siguiente detalle:

DENOMINACIÓN DE LA SUBVENCIÓN	IMPORTE
INTEK 97	5.403.361
CALIDAD 97	6.873.537
ATYCA ADECUACIÓN	1.025.064
ATYCA ARENAS	3.905.916
CONSTITUCIÓN FEAF	0
Formación Continua INEM	5.088.540
Formación Ocupacional Gobierno Vasco	998.483
TOTAL	**23.294.901**

Como puede apreciarse en las justificaciones presentadas por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra, el importe global correspondiente al concepto de gastos de personal es muy superior al importe de los gastos de personal que realmente ha tenido esta Asociación (10.961.709 pesetas), y ello sin tener en cuenta que parte de este gasto de personal corresponde a su actividad en defensa de los intereses de sus asociados.

Todo lo expresado anteriormente permite suponer que las justificaciones realizadas por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra respecto de las subvenciones recogidas en el cuadro anterior no se ajustan a la realidad.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar la imputación de los costes de personal de la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra, de acuerdo con lo señalado en la limitación contenida en el punto 2.1 anterior.

En las justificaciones presentadas por la Asociación de Fundidores del País Vasco y Navarra, el importe global correspondiente al concepto de gastos de personal es muy superior al importe de los gastos de personal que realmente ha tenido esta Asociación, lo que supone que las justificaciones realizadas a este respecto en las subvenciones correspondientes al ejercicio 1997: INTEK 97, CALIDAD 97, ATYCA ADECUACIÓN, ATYCA ARENAS, Formación Continua (INEM) y Formación Ocupacional (Gobierno Vasco), no se ajustan a la realidad.

En consecuencia, este Tribunal dará traslado de este hecho a las distintas Administraciones Públicas que, en la actualidad, gestionan dichas subvenciones: Ministerio de Ciencia y Tecnología, Departamentos de Justicia, Trabajo y Seguridad Social e Industria, Comercio y Turismo del Gobierno Vasco e Instituto Nacional de Empleo (INEM), al efecto de que dichas Administraciones tomen las medidas correspondientes.

4.2.- CAJA DE AHORROS Y MONTE DE PIEDAD DE GUIPÚZCOA Y SAN SEBASTIÁN- KUTXA-

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipúzcoa y San Sebastián (en adelante KUTXA) se constituyó el 1.12.1990 como resultado de la fusión de la Caja de Ahorros Provincial de Guipúzcoa y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de San Sebastián, como entidad financiera de carácter benéfico-social, sin ánimo de lucro, siendo la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de San Sebastián sus Entidades Fundadoras.

Los fines de la Entidad establecidos en sus Estatutos son:

- El fomento del ahorro y de la previsión, junto con la recepción de fondos del público en forma de depósitos con obligación de restitución, aplicándolos a la concesión de créditos y a la realización de las operaciones autorizadas a las entidades financieras.

- El desarrollo de actividades de carácter benéfico-social y cultural así como el mantenimiento de un Monte de Piedad.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

La KUTXA recibió durante el ejercicio 1997, a través de HOBETUZ, una subvención (SS-0032-EN) por importe de 40.723.200 pesetas, correspondiente a un plan de empresa, de los contemplados en el artículo 3.1.a) de la convocatoria de ayudas para 1997, promovido por su Departamento de Formación.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la KUTXA y a la subvención concedida y satisfecha por HOBETUZ, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	199.842.262
Subvención solicitada	74.347.262
Subvención concedida	40.723.200
Subvención justificada por el beneficiario	66.165.584
Subvención liquidada	36.018.460

La fecha de aprobación de la subvención por el Patronato de HOBETUZ fue el 8.10.1997. Aceptada la subvención por la KUTXA, el 25.11.1997 se produjo la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ, confirmando la subvención inicialmente concedida.

La KUTXA recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 3.12.1997 de 24.433.920 pesetas, por el 60% de la subvención concedida. El segundo pago, que ascendió a 11.584.540 pesetas, se efectuó inmediatamente después de la resolución de 27.7.1998 del Patronato de HOBETUZ disponiendo la liquidación de la ayuda, resolución que redujo la financiación asignada inicialmente a este plan en 4.704.740 pesetas.

Además de esta subvención, la KUTXA percibió el 18.2.1999 otra ayuda del Gobierno Vasco con cargo al Fondo Social Europeo por un importe de 294.883 pesetas, para sufragar los costes no financiables de este plan de formación.

La KUTXA presentó la pertinente justificación de costes del plan objeto de la presente fiscalización dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
Contratación de servicios externos. Servicios de formación	34.859.751
Formadores internos	1.430.000
Material fungible/Bienes consumibles utilizados	0
Materiales didácticos	9.427.676
Amortización o alquiler de instalaciones	0
Amortización o alquiler de equipamiento	0
Seguro de accidentes de los participantes	15.923.785
Transporte y alojamiento de los participantes	452.052
Gestión Interna/Externa.	4.072.320
TOTAL COSTES FINANCIABLES.	**66.165.584**
Gastos no financiables	115.845.955
TOTAL COSTES DEL PLAN DE FORMACIÓN	**182.011.539**

El Plan SS-0032-EN es un plan de empresa cuyo titular es la propia Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián. El colectivo destinatario de la formación ha sido la plantilla de la empresa (empleados con contrato en prácticas, gestores comerciales y operativos, empleados de servicios centrales y de informática, directores de sucursal y directivos). La solicitud presentada estaba integrada por 19 acciones formativas, con 1.140 horas de formación previstas para un total de 1.504 participantes. De acuerdo con la certificación final del plan se han realizado 18 acciones de las 19 previstas, para un total de 1.240 participantes.

El plan de formación presentado a HOBETUZ se corresponde con el plan elaborado por el Departamento de Formación de KUTXA para la formación del personal de esta Caja de Ahorros.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de la subvención recibida de HOBETUZ por la Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián correspondiente a la Convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

No existen partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según la entidad, finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, este dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de la subvención.

La KUTXA ha efectuado una imputación global de las horas estimadas que dedicó todo el Departamento de Formación a la gestión de cada acción formativa. Ahora

bien, la KUTXA carece de documentación indicativa de las personas concretas de este Departamento de las que se efectúa dicha imputación, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad de los costes imputados en el apartado de gastos de gestión interna.

Asimismo, la KUTXA carece de partes de imputación de horas del personal de su Departamento de Formación, del que ha efectuado una imputación global de costes a este plan de formación, lo que ha imposibilitado la verificación de la realidad de las horas imputadas en concepto de gestión interna.

Estas dos limitaciones (carencia del detalle de las personas y de las horas por las que se imputan costes a este plan de formación) han supuesto la imposibilidad de verificar la realidad y exactitud de las 4.072.320 pesetas imputadas como costes internos de gestión.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

- La KUTXA ha imputado la cantidad de 15.923.785 pesetas en concepto de seguro de accidentes de los participantes en los cursos. Este importe corresponde a la imputación de las facturas emitidas por las sociedades Biharko, S.A. y Zurich, S.A. durante el período 1.1.1997 a 31.12.1997 en el primer caso, y 1.7.1997 a 30.6.1998 en el segundo.

  Este Tribunal considera improcedente la imputación de estas facturas por los siguientes motivos: a) no han sido suscritas, específicamente, para la cobertura de los riesgos derivados de la asistencia a los cursos de formación; y b) se imputan costes de períodos que están fuera del calendario de realización de las acciones formativas e, incluso, fuera del período de realización de los cursos establecido en la convocatoria de ayudas.

  En consecuencia este Tribunal considera que debe ser ajustado, en su totalidad, el importe imputado en este concepto.

- En lo que se refiere a alumnos formados, este Tribunal ha observado que, pese a la existencia de importantes minoraciones del número de partícipes en la

justificación, respecto a los alumnos indicados en la solicitud y aprobados por HOBETUZ, esta última no ha efectuado reducción alguna en los costes a financiar por este motivo.

Así, en la acción formativa 16 ("Economía: Cartas de navegación"), HOBETUZ aprobó la financiación de 2 grupos de 60 alumnos cada uno; sin embargo, el número de alumnos formados en esta acción formativa, según la factura emitida por el proveedor, fue de 45, sin que HOBETUZ haya practicado reducción alguna por esta circunstancia.

En la acción formativa 17 ("El estilo que nos diferencia"), HOBETUZ aprobó la financiación de 59 alumnos distribuidos en 2 grupos; sin embargo, el número de alumnos que figuran como asistentes a estos cursos es de 38, sin que tampoco HOBETUZ haya practicado reducción alguna en la financiación de esta acción.

Dado que la subvención liquidada fue de 36.018.460 pesetas, tras los ajustes realizados por este Tribunal, el importe finalmente justificado asciende a 50.241.799 pesetas, por lo que no procedería la solicitud de reintegro alguno.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

Cabe hacer mención en este punto de la acción formativa nº 19, incluida en el Plan con la denominación genérica de "Acciones Formativas Externas". En realidad, comprende 13 acciones formativas distintas e independientes, todas ellas organizadas por entidades ajenas a la KUTXA, a las que asistió un único trabajador por cada una de ellas. La KUTXA solicitó estas acciones para 56 participantes a título individual, de los que HOBETUZ aceptó 13, aplicando como único criterio el del número mínimo de horas exigido, es decir, admitió todas las acciones solicitadas de duración superior a 20 horas.

Estableciendo un análisis comparativo de la financiación obtenida por cada participante, entre las acciones individuales que constituyen la acción nº 19, y las que integran a un colectivo de participantes, que son todas las demás incluidas en el Plan, resulta:

ACCIONES FORMATIVAS	Nº PARTICIPANTES FORMADOS	FINANCIACIÓN TOTAL OBTENIDA	FINANCIACIÓN MEDIA OBTENIDA POR PARTICIPANTE
Acciones formativas destinadas a un grupo de trabajadores.	1.227	33.828.000.	27.570.
Acciones formativas destinadas a un solo trabajador.	13	2.190.803.	168.523.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Caja de Ahorros de Guipúzcoa y San Sebastián y han sido tenidos en cuenta por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de la subvención.

Este Tribunal no ha observado otras deficiencias en la obtención, aplicación y justificación de esta subvención.

4.3.- FEDERACIÓN VIZCAÍNA DE EMPRESAS DEL METAL (FVEM)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Federación Vizcaína de Empresas del Metal (en adelante FVEM) es una organización empresarial constituida el 28 de octubre de 1977, al amparo de lo dispuesto por la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical. Esta federación tiene como finalidad general la promoción y salvaguarda de los intereses comunes de las empresas del sector del metal asociadas y del sistema de libre economía de mercado.

La asociación a FVEM es libre, pudiendo solicitar su integración en ella todas las empresas del sector del metal radicadas en Vizcaya. Por su parte, para la mejor defensa de los intereses de las empresas asociadas, los estatutos de FVEM prevén la posibilidad de que ésta pueda integrarse en organizaciones territoriales de ámbito provincial y regional, así como en organizaciones sectoriales de ámbito nacional o internacional.

Por último, es necesario destacar que para la consecución del perfeccionamiento profesional de los trabajadores, tanto en activo como en desempleo, y la preparación para la inserción profesional, FVEM creó la Fundación FORMETAL, al amparo de lo establecido en el artículo 3º de la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del País Vasco. Esta fundación ha sido la encargada de la ejecución del plan de formación financiado por HOBETUZ, así como de otros planes de formación financiados por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) de los que ha sido beneficiaria FVEM.

Hay que señalar que FORMETAL subcontrató, a su vez, la impartición de los cursos con otras entidades[125].

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

FVEM recibió de HOBETUZ, durante el ejercicio 1997, una subvención (BI-0439-SE) por importe de 9.169.819 pesetas correspondiente a un plan de formación sectorial de los contemplados en el artículo 3.1.c) de la convocatoria de ayudas para 1997.

Los datos económicos del expediente, correspondientes a la financiación solicitada y justificada por FVEM y a la subvención concedida y satisfecha por HOBETUZ, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	22.515.305
Subvención solicitada	10.552.000
Subvención concedida	9.169.819
Subvención justificada por el beneficiario	4.514.166
Subvención liquidada	4.332.749

FVEM presentó a HOBETUZ la pertinente justificación de costes en el plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

[125] FVEM manifiesta en sus alegaciones que nunca ha delegado en FORMETAL la gestión de sus planes de formación (Documento de alegaciones de FVEM, punto 1.2, página 1). Este Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por el representante legal de FVEM ya que en el Anteproyecto de Informe únicamente se describe un hecho: que FORMETAL, fundación creada por FVEM, cuyas facturas constituyen el soporte material de la justificación de costes de formación presentada por FVEM, no impartió directamente los cursos, sino que contrató con terceros su realización. Por consiguiente la alegación efectuada por el representante legal de FVEM constituye una mera opinión, carente de soporte.

Sin perjuicio de ello, es obvio que existe una relación jurídica previa entre FVEM y Fundación FORMETAL, ya que quien solicita la subvención es FVEM y quien figura en las facturas giradas por terceros es FORMETAL, por lo que si no existe esa relación, como afirma el beneficiario, habría que

CONCEPTO	IMPORTE
Contratación de servicios externos. Servicios de formación	4.514.166
Formadores internos	0
Material fungible/Bienes consumibles utilizados	0
Materiales didácticos	0
Amortización o alquiler de instalaciones	0
Amortización o alquiler de equipamiento	0
Seguro de accidentes de los participantes	0
Transporte y alojamiento de los participantes	0
Gestión Interna/Externa	0
TOTAL COSTES FINANCIABLES	**4.514.166**
Gastos no financiables	0
TOTAL COSTES DEL PLAN DE FORMACIÓN	**4.514.166**

En el momento de la liquidación de la subvención, HOBETUZ validó la totalidad de los costes justificados por FVEM, pero minoró el importe final de la misma, estableciéndolo en 4.332.749 pesetas, como consecuencia de reducciones en el número de alumnos de algunas acciones formativas. Por este motivo, reclamó el reintegro de 1.169.142 pesetas correspondiente a la diferencia entre el anticipo satisfecho (que ascendió a 5.501.891 pesetas) y la justificación admitida. Este reintegro fue satisfecho por FVEM el 8.7.1998.

1.3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS.

Además de esta subvención percibida de HOBETUZ, FVEM recibió, también en el ejercicio 1997, otras dos subvenciones para la formación continua de trabajadores a través de FORCEM con cargo a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, por importes de 3.618.000 pesetas (F19973291) y 93.929.246 pesetas (F19971033).

considerar como no justificada la subvención concedida a FVEM, ya que parte de las facturas no son emitidas en nombre de FVEM.

En un apartado específico se analizan las cuestiones más significativas observadas en la aplicación de estas subvenciones, incluyendo lo referente a la concurrencia con el plan formativo financiado por HOBETUZ[126].

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por la Federación Vizcaína de Empresas del Metal correspondientes a la Convocatoria de 1997. Asimismo, se ha verificado la inexistencia de concurrencia con otras subvenciones públicas, en especial, con las subvenciones recibidas del Instituto Nacional de Empleo (a través de FORCEM) para la financiación de acciones de formación continua[127].

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han considerado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad beneficiaria, como de la fundación FORMETAL, salvo por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

---

[126] FVEM manifiesta en sus alegaciones que no aparece en el informe la referencia a la concurrencia con el plan financiado por HOBETUZ (Documento de alegaciones de FVEM punto 1.4, página 2). Esta alegación de FVEM constituye un error, ya que este asunto está tratado en el apartado 2.2.2 del texto, apartado al que, por otra parte, FVEM realiza numerosas alegaciones. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

[127] FVEM manifiesta en sus alegaciones que existe una clara contradicción entre lo establecido en los Objetivos y Alcance de la fiscalización y el trabajo desarrollado finalmente por ese Tribunal de Cuentas (Documento de alegaciones de FVEM punto 1,1, página 1). A este respecto, debeb señalarse que este Tribunal no puede aceptar dicha alegación, dado que el beneficiario no ha tenido en la consideración debida lo indicado en el apartado 1.4 "Otros asuntos de Interés" del Anteproyecto de Informe, en el que el Tribunal señala la existencia de otras dos subvenciones para formación continua, concedidas por FORCEM en el ejercicio 1997, indicándose expresamente en dicho apartado que serán analizadas "*las cuestiones más significativas observadas en la aplicación de estas subvenciones, incluyendo lo referente a la concurrencia con el plan formativo financiado por HOBETUZ*".

Asimismo, en el apartado 1.5 del Anteproyecto de Informe se indica expresamente que este Tribunal "*ha verificado la inexistencia de concurrencia con otras subvenciones públicas, en especial, con las subvenciones recibidas del Instituto Nacional de Empleo (a través de FORCEM) para la financiación de acciones de formación continua*."

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

En la realización de esta fiscalización, se han observado las siguientes limitaciones que afectan, exclusivamente a las subvenciones para formación continua recibidas a través de FORCEM:

- No existen partes de imputación de horas de personal propio que FVEM ha incluido como coste en la justificación presentada a FORCEM por importe de 16.390.647 pesetas en los planes F19971033 y F19973291 por lo que no se ha podido verificar la imputación realizada en este concepto[128].

- Los justificantes de costes de profesorado externo presentados por FVEM están constituidos por facturas emitidas por FORMETAL, que a su vez recogen los importes de la facturación de los correspondientes centros impartidores. Pese a que en los contratos firmados por FORMETAL con éstos se establecen prestaciones adicionales a la formación (diseño de la acción formativa, cumplimentación de documentación administrativa, contratación de seguros de accidentes...), todos estos costes se han imputado en el concepto de "Profesorado, medios externos", sin que conste documentación alguna que permita desglosar los distintos conceptos que lo componen, Este hecho ha impedido cuantificar y reclasificar estos importes en su concepto de coste correspondiente, y por tanto verificar que no han sido superados los límites establecidos en la convocatoria en los conceptos de "Otros costes de desarrollo del plan" y "Otros costes indirectos[129]".

---

[128] El beneficiario manifiesta en sus alegaciones que existe un parte final de imputación de dedicación de cada empleado de FVEM al plan en el que se detalla el coste de cada empleado durante el periodo de ejecución del plan (Documento de alegaciones de FVEM punto 2,1, página 2). Este Tribunal no puede aceptar la alegación de FVEM, dado que el único justificante existente a este respecto, como reconoce el propio beneficiario, es el documento-resumen presentado a FORCEM, que constituye una mera declaración del beneficiario; por lo tanto, FVEM no dispone de ningún tipo de documentación interna (parte diario hoja de control, etc.) que permita verificar la realidad, adecuación y exactitud de la declaración realizada. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

[129] FEVM manifiesta, asimismo, en sus alegaciones que toda la facturación con la Fundación Formetal corresponde al concepto de profesorado medios externos (Documento de alegaciones de FVEM punto

- No existen, para la totalidad de los cursos, partes firmados por los alumnos que permitan verificar su asistencia a los cursos impartidos. Sin embargo, este dato ha sido tenido en cuenta tanto por FORCEM como por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de las ayudas[130].

2,1, página 2). A este respecto, debe señalarse que esta alegación constituye una mera explicación que no desvirtúa la limitación indicada por este Tribunal, ya que, efectivamente tanto las facturas de FORMETAL como las de los impartidores de la formación no desglosan los conceptos a los que obedece el importe facturado (profesorado, aulas, amortización de equipos, etc.); sino que se limitan a indicar el importe total de cada curso impartido, importe que resultó imputado en su totalidad en el apartado de costes de profesorado externo por FVEM, aún cuando en dicho importe es evidente que se imputan todos los costes que genera la impartición del curso, así como el "*beneficio industrial*" que toda sociedad o entidad (como es el caso de FORMETAL) repercute en su facturación.

Esta imputación del importe total de las facturas emitidas por FORMETAL en el apartado de los costes externos de profesorado y, por tanto, también de las facturas emitidas por los centros impartidores de la formación, ha permitido a FVEM una mayor imputación de gastos en los apartados de costes de gestión e indirectos.

Por otra parte, este Tribunal debe destacar, como el propio beneficiario en sus alegaciones reconoce, implícitamente, la capacidad de FORMETAL (fundación creada por FVEM) para solicitar a los centros impartidores la emisión de las facturas con el detalle exigido por la normativa de FORCEM. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

[130] El beneficiario manifiesta en sus alegaciones que no es relevante la existencia de los partes diarios de asistencia para acreditar la participación de los alumnos (Documento de alegaciones de FVEM punto 2,1, página 2). A este respecto, el Tribunal debe indicar que la entrega a los alumnos de un certificado de participación, a que alude el beneficiario, no garantiza la asistencia de éstos a la totalidad de las sesiones que conforman el curso, por lo que es necesaria la existencia de estos partes para verificar si los alumnos han asistido a los cursos y si el número de asistencias ha sido suficiente para que se considere que el curso ha sido realizado y, por tanto, para que se le entregue el diploma correspondiente.

Asimismo, este Tribunal debe aclarar al beneficiario que la realización de una prueba estandarizada de auditoría sobre una muestra de alumnos no elimina los defectos de control interno existentes que originan la limitación indicada. En este mismo sentido, este Tribunal debe indicar que la encuesta realizada tiene por objeto evaluar la existencia de riesgos, y no acreditar los datos que figuran en la justificación sobre alumnos finalizados.

Por último, en lo que se refiere a la indicación efectuada por FVEM de que no le corresponde al titular del plan demostrar la veracidad de alumnos asistentes que figuran en el DS-15, este Tribunal debe manifestar que cualquier extremo incluido por el beneficiario en su justificación debe quedar perfectamente acreditado, y no resulta así, si, como es el caso, por toda acreditación se presenta una mera declaración del beneficiario.

A este respecto, este Tribunal debe recordar que la totalidad de las acciones formativas de FVEM han sido desarrolladas por terceros, por lo que cabe preguntarse en qué soporte basa FVEM la declaración de alumnos finalizados que incluye en la justificación de la subvención. Esta falta de soporte, pone de manifiesto el escaso rigor con que FVEM ha realizado la justificación de la ayuda concedida.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

2.2.1. Análisis de las ayudas recibidas de HOBETUZ

Los costes de profesorado imputados al expediente de HOBETUZ (BI-0439-SE) que componen la totalidad de la justificación, por importe de 4.514.166 pesetas, están soportados por las facturas emitidas por FORMETAL.

Ahora bien, la fundación FORMETAL no ejecutó directamente ninguno de los cursos integrantes del plan, limitándose a subcontratar la realización de éstos con otros proveedores. De la verificación realizada por este Tribunal se han obtenido las siguientes conclusiones:

- En los cursos facturados por la fundación FORMETAL a FVEM en el ejercicio 1997, aquélla se limitó a repercutir a ésta los costes reflejados en las facturas giradas por los proveedores de la formación.

  Sin embargo, en los cursos facturados por la fundación FORMETAL a FVEM en el ejercicio 1998, aquélla ha repercutido un margen adicional al importe de las facturas giradas por los proveedores de la formación, produciéndose la consiguiente diferencia entre los costes justificados a HOBETUZ, y los realmente facturados por los proveedores. La misma circunstancia se produce en los planes gestionados por FORCEM.

  A título de ejemplo, en los cursos seleccionados como muestra de fiscalización, este Tribunal ha detectado las siguientes diferencias entre los costes facturados a FORMETAL por el proveedor de la formación y el coste facturado por FORMETAL a FVEM:

Nº A.F.	DENOMINACION	PROVEEDOR	FACTURA PROVEEDOR	FACTURA FORMETAL	DIFERENCIA
13	WORD 7.0 BAJO WINDOWS 95	JURITECNIA	340.000	381.818	41.818
14	EXCEL 7.0 BAJO WINDOWS 95	JURITECNIA	170.000	190.909	20.909
12	INTERNET	JURITECNIA	250.000	297.273	47.273
22	COMUNICACIÓN ORAL	SOCOEX	290.000	327.273	37.273
TOTAL			**1.050.000**	**1.197.273**	**147.273**

Este margen aplicado por FORMETAL, le ha permitido no sólo cubrir los costes de gestión de estos cursos, sino también obtener un beneficio de explotación. En este sentido debe destacarse que, a 31 de abril de 1998 (fecha límite de las facturas imputables a estos planes) el resultado de explotación (beneficio), según los estados contables de la propia Fundación, ascendió a 2.402.180 pesetas[131].

---

[131] FEVEM manifiesta en sus alegaciones que carece de fundamento la reclamación efectuada por el Tribunal de los beneficios obtenidos por FORMETAL procedentes de la realización de planes de formación (Documento de alegaciones de FVEM punto 2.2.1, página 4).

Este Tribunal rechaza por errónea y carente de fundamento la opinión recogida en la alegación de FVEM, ya que sí fueron considerados los dos extremos citados por el beneficiario. A este respecto, el Tribunal debe aclarar que para el cálculo del beneficio obtenido por FORMETAL por la realización de estos planes de formación se tomaron en consideración únicamente los ingresos correspondientes a las subvenciones de formación recibidas. Asimismo, este Tribunal únicamente tuvo en cuenta los gastos que las convocatorias de estas subvenciones de formación (las de FORCEM y la de HOBETUZ) admitían como costes imputables, es decir, no fueron considerados los gastos de constitución, ni de establecimiento, ni los de amortización del inmovilizado inmaterial a que se refiere el beneficiario en su alegación, pues no podrían serlo.

Así, partiendo de los datos contables de FORMETAL, y aplicando el criterio más estricto, el beneficio bruto calculado por este Tribunal ascendía a 2.632.350 pesetas. Deducida la amortización del inmovilizado material susceptible de uso durante el período imputable, estimada por este Tribunal en 29.551 pesetas (teniendo en cuenta para su cálculo la fecha de compra del equipamiento necesario para su uso –en general el 23.03.1998- y que los cursos no fueron pudieron ser celebrados en estos locales), el beneficio neto ascendería a 2.602.799 pesetas.

Ahora bien, la aplicación de otros criterios menos estrictos respecto a la amortización susceptible de imputación a esta subvención, dado que el criterio inicial empleado por este Tribunal fue muy estricto (período exacto susceptible de uso de los bienes a este plan) rebajaba el beneficio de obtenido por FORMETAL entorno a los 2,5 millones de pesetas. Ante esta situación, este Tribunal consideró razonable reclamar como importe mínimo el resultado contable a 30 de abril de 1998 de FORMETAL de 2.402.180 pesetas, importe que refleja el citado Anteproyecto.

Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal debe destacar que en el ejercicio 1997, tal y como por otra parte reconoció el propio representante de FVEM al equipo de fiscalización, no existió beneficio alguno en FORMETAL por la realización de estos cursos, ya que esta fundación se limitó a repercutir a FVEM las facturas giradas por las entidades que impartieron los cursos, siendo financiados los gastos de estructura existentes en FORMETAL (imputables a FORCEM y HOBETUZ) mediante la venta de manuales de formación a FVEM.

Por todo lo anteriormente indicado, este Tribunal considera errónea la opinión expuesta por FVEM relativa a que en la reclamación de este importe se haya producido "una vulneración total a los principios contables", ya que precisamente basándose en ellos, se ha aplicado un criterio razonable para la determinación del importe reclamado.

Asimismo, este Tribunal considera igualmente inexacta la opinión de FVEM respecto a la falta de consideración de la interanualidad del plan, y la falta de consideración de partidas correspondientes a otros gastos e ingresos, que nada tienen que ver con el plan (gastos de constitución, amortizaciones, etc.), ya que, como se ha indicado anteriormente, el resultado ha sido calculado para cada tipo de ayuda

2.2.2.- Análisis de otras subvenciones recibidas por FVEM durante el ejercicio 1997.

En este apartado se analizan las subvenciones para formación continua concedidas por el INEM (a través de FORCEM) a FVEM, correspondientes a los expedientes F19971033 y F19973291.

Los datos económicos de los expedientes, correspondientes a la financiación solicitada y justificada por FVEM y a la subvención gestionada por FORCEM, son los siguientes:

CONCEPTO	F19971033	F19973291
Coste total del plan presupuestado	220.846.962	6.099.480
Subvención solicitada	103.130.076	3.618.000
Subvención concedida	93.929.246	3.583.166
Subvención justificada por el beneficiario	86.355.496	3.666.291
Subvención liquidada	85.505.101	3.583.166

En las resoluciones de liquidación de estos planes, FORCEM redujo la subvención concedida correspondiente al plan F19971033 debido a una minoración en los costes justificados. Ante la falta de la pertinente reclamación por parte del INEM de la diferencia existente entre el anticipo recibido (90.406.378 pesetas) y la cifra de gasto admitida por FORCEM, FVEM procedió a reintegrar al INEM por propia iniciativa

recibida; y, por otra parte, se han rechazado aquellos gastos cuya imputación no es admitida por las convocatorias de ayudas de FORCEM y HOBETUZ.

Por último, este Tribunal debe destacar que las explicaciones y cálculos aportados por FVEM en sus alegaciones (págs. 4 y 5 del escrito de alegaciones) vienen a poner de manifiesto lo indicado por este Tribunal en el Anteproyecto de Informe respecto a la aplicación por FORMETAL de márgenes sobre la facturación de los centros impartidores de esta formación, habiendo observado este Tribunal que los costes reales de gestión imputables a estos planes, que se deducen de la contabilidad y memorias de FORMETAL, son inferiores a los márgenes imputados; lo que genera el beneficio indicado en el Anteproyecto de Informe, beneficio que es contrario a lo establecido en el artículo 81.8 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

las 4.901.277 pesetas a que ascendía esta diferencia. Este reintegro se produjo el 30.6.1999[132].

En el plan F19973291, si bien FORCEM validó la justificación económica presentada, al ser ésta superior a la subvención concedida, se liquidó por el importe de esta última.

Del análisis de la justificación presentada por la FVEM de estos expedientes, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- Como ya se ha señalado en el apartado 2.2.1 referente al "Análisis de las ayudas recibidas de HOBETUZ", también en el plan F19971033, la justificación de los costes de profesorado imputados está constituida por las facturas emitidas por FORMETAL, en las que se refleja un coste superior al contenido en las facturas giradas por los centros impartidores.

  De los cursos seleccionados como muestra de fiscalización, este Tribunal ha detectado las siguientes diferencias entre los costes facturados a FORMETAL

[132] FVEM manifiesta en sus alegaciones que no es cierto que FORCEM redujera la subvención concedida al plan F19971033 por una minoración en los costes justificados (Documento de alegaciones de FVEM punto 2.2.2, página 6). Con relación a esta alegación, debe efectuarse, con carácter previo, una breve aclaración de las causas de minoración de las ayudas aplicadas por FORCEM. El sistema seguido por FORCEM está basado en la aplicación del menor de los costes siguientes: la cantidad comprometida por el beneficiario con anterioridad a la realización del plan (y no la disminución de los costes justificados en relación con los solicitados, como erróneamente indica el beneficiario, que confunde la fase de solicitud y la de compromiso); la valoración del coste de la actividad realizada en función de las horas, alumnos, y coste-hora aprobado por FORCEM en la concesión de las ayudas; el grado de cobertura de colectivos, y los costes validados por la Unidad de Certificación de FORCEM.

Sobre el menor de estos costes (que en el caso de FVEM fue el coste validado por la Unidad de Certificación de FORCEM), se aplica el coeficiente correspondiente al grado de cumplimiento de las condiciones de concesión de ayudas, produciéndose, si éste es inferior al 100%, el correspondiente ajuste. Por tanto, este coeficiente opera como un límite que puede reducir aún más el menor de los costes imputables a FORCEM y, por tanto, no actúa, como indica el beneficiario en sus alegaciones, como un límite general del importe a financiar por FORCEM.

Aclarada la confusión de conceptos que pone de manifiesto FVEM, este Tribunal debe rechazar la alegación efectuada por ésta, ya que según la Propuesta de Liquidación y el Anexo II que FORCEM adjunta a la Comunicación de Liquidación de Planes Formativos 1997 de este plan de formación, la menor de las cantidades liquidadas correspondió al concepto de Costes Validados. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

por el centro impartidor de la formación y el coste facturado por FORMETAL a FVEM[133].

Nº AF	DENOMINACION	PROVEEDOR	FACTURA PROVEEDOR	FACTURA FORMETAL	DIFERENCIA
45	Word bajo Windows (inicio)	SOCOEX	1.000.000	1.040.000	40.000
46	Word bajo Windows (avanzado)	SOCOEX	1.000.000	1.060.000	60.000
80	Word 7.0	COMPUBIT	549.999	579.333	29.334
47	Excel bajo Windows (inicio)	SOCOEX	1.000.000	1.040.000	40.000
48	Excel bajo Windows (avanzado)	SOCOEX	1.000.000	1.060.000	60.000
49	Access bajo Windows (inicio)	SOCOEX	750.000	770.000	20.000
50	Access bajo Windows (avanzado)	SOCOEX	750.000	790.000	40.000
36	Soldadura tig	LANBEHAR	434.280	469.022	34.742
37	Soldadura tig (avanzado)	LANBEHAR	*756.360*	*816.869*	*60.509*
34	Soldadura semi-automática mig (básico)	LANBEHAR	212.500	229.500	17.000
32	Soldadura semi-automática mag (básico)	LANBEHAR	624.160	674.093	49.933
39	Técnicas de aprovisionamiento	JURITECNIA	455.000	491.400	36.400
	TOTAL		8.532.299	9.020.217	487.918

En resumen, tanto de la muestra analizada en la subvención concedida por HOBETUZ (según el apartado 2.2.1 anterior), como de la realizada sobre esta subvención concedida por el INEM, puede concluirse que existe un beneficio obtenido por FORMETAL, que procede, exclusivamente (FORMETAL no realizó cursos que no estuvieran financiados con fondos públicos), y sin que medie justificación del margen que obtiene esta Fundación por diferencia entre

[133] El beneficiario manifiesta en sus alegaciones que el margen existente en las facturas que FORMETAL giraba a FVEM está justificado (Documento de alegaciones de FVEM punto 2.2.2, página 7). A este respecto, hay que remitirse a lo ya indicado en la nota al pie 131. Sin perjuicio de ello debe manifestarse lo siguiente:

Que es erróneo que el Tribunal sólo considere como costes las facturas de los centros impartidores. Se consideran todos los costes soportados y así se indica en el Anteproyecto.

Asimismo, debe señalarse que FVEM comete un error al comparar los resultados generales de esta Fundación con los que se derivan, en exclusiva, de la realización de los planes fiscalizados, que es a lo que se refiere el Anteproyecto.

Finalmente, FEVEM vuelve a cometer un error cuando alega que sí se realizaron cursos no financiados con fondos públicos, ya que el Anteproyecto se refiere exclusivamente a los ingresos y cursos realizados durante el período de liquidación de los planes fiscalizados (hasta 30 de abril 1998), período durante el que, según la contabilidad de FORMETAL, no se realizó ninguno de los cursos indicados por FVEM en sus alegaciones.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

todos los costes que soporta y lo que factura a FVEM. Este beneficio resulta contrario a lo establecido en el artículo 81.8 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria que señala que "*El importe de las subvenciones (...) en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente, o en concurrencia con subvenciones o ayudas de otras Administraciones públicas, o de otros Entes públicos o privados, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario*".

La circunstancia expuesta en el párrafo anterior podría dar lugar aun reintegro por los beneficios acumulados en FORMETAL por importe de 2.402.180 pesetas.

- La propia FVEM ha imputado los costes de arrendamiento de los siguientes elementos en concepto de arrendamiento de material inventariable y no inventariable para la realización de cursos del plan de formación F19971033[134]:

[134] FVEM manifiesta en sus alegaciones que debe aceptarse la imputación de 1.818.446 pesetas en concepto de arrendamiento de materiales (Documento de alegaciones de FVEM punto 2.2.2, página 8). Respecto a la alegación, deben realizarse las siguientes consideraciones:

a) Respecto al alquiler de equipos informáticos:

- Que en los contratos celebrados entre SOCOEX SL y FORMETAL, al igual que con los restantes centros impartidores de cursos de informática, se establece, en primer lugar, que el centro "*cuenta con los requisitos necesarios*" para impartir el curso; por lo que, no parece lógico que FVEM deba aportar a SOCOEX, SL ningún equipo informático para poder impartir estos cursos.

  Por tanto, de lo establecido en los contratos firmados entre FORMETAL y SOCOEX, SL, este Tribunal entiende que el coste de utilización estos equipos está incluido en el contrato, y debe ser asumido por el propio proveedor; máxime si se tiene en cuenta que la realización de cursos informáticos de idénticas características contratados por FORMETAL con otros proveedores, y a precio inferior al pactado con SOCOEX, SL, no han supuesto imputación alguna añadida de un coste de esta naturaleza.

- En segundo lugar, los cursos en cuestión han sido impartidos, según la documentación aportada por la propia FVEM al equipo fiscalizador (que coincide con los datos que figuran en el documento DS-15 aportado a FORCEM), en el colegio Madre de Dios, sito en la Av. de Enekuri, número 25 de Bilbao. Es decir, estos cursos no han sido impartidos en los locales de FVEM, ni en los locales de FORMETAL ni de SOCOEX, SL. El referido colegio, según consta a este Tribunal, cuenta con equipamiento informático propio, por lo que no parece explicable la necesidad del citado alquiler.

  A este respecto, este Tribunal debe destacar que el coste de utilización de estas aulas no ha supuesto modificación alguna al alza en el precio del contrato respecto de otros cursos (lo cual es lógico, porque se entiende que en dicho precio están incluidos todos los costes necesarios para la realización del curso), por lo que parece razonable pensar que si el coste de alquiler de aulas no se ha repercutido separadamente de acuerdo con el contrato, tampoco se repercuta separadamente el coste de alquiler de equipos.

ELEMENTO ALQUILADO	Nº UNIDADES	PERIODO	IMPORTE
Ordenadores	16	15/9/1997 a 28/2/1998	1.142.377
Impresoras	5	----------	161.240
Equipo de Audio-vídeo	1	11/1997 a 1/1998	74.900
Retroproyector	1	11/1997 a 3/1998	89.320
Cinta vídeo	1		609
Reproducción manuales			350.000
TOTAL			**1.818.446**

Dado que ni FVEM ni la propia FORMETAL han impartido los cursos de que consta este plan, sino que éste ha sido realizado por proveedores ajenos a ambas fundaciones contratados por FORMETAL distintos además de los que facturan este alquiler o suministro de material, este Tribunal considera que no procede imputación alguna por estos conceptos, por lo que debe minorarse la justificación presentada por FVEM en 1.818.446 pesetas.

- En relación a la imputación de costes salariales en el concepto "Otros costes de desarrollo, medios internos", este Tribunal entiende que la imputación en este concepto de costes salariales de personal de FVEM, por importes de 16.128.364

- En tercer lugar, en las facturas emitidas por el proveedor de los equipos, no se acredita su utilización en exclusiva para los cursos incluidos en los planes fiscalizados, por lo que existe el riesgo de que hayan sido utilizados en otras actividades de FVEM, de FORMETAL o de SOCOEX, S.L. distintos de estos cursos, y que, por tanto, no proceda la imputación del importe total de estas facturas a este plan de formación.
- Finalmente debe señalarse que A.L.M., Director Gerente de la empresa SOCOEX, SL, que certifica la utilización de dichos elementos arrendados por FVEM, reúne simultáneamente la condición de proveedor y patrono de la propia FORMETAL. Por otra parte, este Tribunal debe indicar que SOCOEX, SL. también es, a su vez, proveedor de FVEM.

b) Respecto al alquiler de retroproyectores, vídeo, etc:

- Además de las consideraciones efectuadas respecto al contenido y obligaciones que el contrato impone a los centros impartidores de estos cursos, este Tribunal debe indicar que el período de alquiler de estos equipos, contratado por FVEM, no coincide con el que figura en las certificaciones emitidas por los representantes de las entidades impartidoras de los cursos, existiendo períodos de arrendamiento en los que no se celebraron los cursos en los que teóricamente se emplearon estos elementos (fra. DINOF Servicios número 980.545 de 25-03-98).

  Por el contrario, existen cursos relacionados en las certificaciones aportadas que los centros impartidores que se encuentran fuera del período de alquiler de los citados elementos (acciones formativas núm. 72 y 73).

- Por último, en las facturas emitidas por el proveedor de los equipos, no se acredita su utilización exclusiva en los cursos incluidos en los planes fiscalizados, por lo que existe el riesgo de su utilización en otras actividades de FVEM o de FORMETAL distintas de dichos planes.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación efectuada y no se modifica el texto.

y 262.283 pesetas, (planes F19971033 y F19973291, respectivamente) resultan excesivas, y deben ser corregidas, ya que la actividad del personal que imputa sus gastos a la subvención, no es exclusiva de formación, sino que también realiza actividades que tienen que ver con los otros fines de FVEM. Dado que no existen partes de imputación de horas de coste de personal, este Tribunal ha calculado el exceso imputado, aplicando a estos gastos salariales un ratio calculado en función del peso específico que los ingresos de la subvención de FORCEM, tienen sobre el total de ingresos de FVEM (esto es un 38,19%).

Como consecuencia de la aplicación de este ratio, la imputación máxima admisible de estos costes salariales ascendería a 10.203.071 pesetas (26.716.603 x 0,3819), de los que 10.039.822 pesetas corresponden al plan F19971033 y 163.249 pesetas al plan F19973291[135].

---

[135] El beneficiario defiende en sus alegaciones la procedencia de los costes imputados por FVEM en el concepto de costes internos de gestión (Documento de alegaciones de FVEM punto 2.2.2, página 8). Este Tribunal no puede aceptar la alegación formulada por el representante de FVEM, por los siguientes motivos:

- FVEM no ha acreditado la veracidad de la imputación de costes internos realizada, por lo que este beneficiario ha incumplido la obligación de justificación de costes establecida en los apartados 7.3 y 8.d) de la convocatoria de ayudas, aprobada por Resolución de16 de mayo de 1997 de la Dirección General del INEM. Esta falta de justificación, figura recogida en el Anteproyecto como limitación en el apartado 2.1 "Limitaciones" del Anteproyecto del Informe, limitación que afecta a los planes F19971033 y F19973291 de FORCEM.

  Ante la falta de justificación de estas imputaciones, y siendo evidente: a) que el beneficiario ha debido soportar un coste por la gestión de estos planes, y b) la existencia de una proporcionalidad entre los recursos aplicados y los ingresos obtenidos, este Tribunal ha empleado un criterio objetivo, basado en la consideración del volumen de ingresos de FVEM, según se explica en el Anteproyecto de Informe, para la determinación del porcentaje de actividad que el personal de FVEM dedica a cada una de las actividades desarrolladas por ésta, y verificar la procedencia de los costes de esta naturaleza imputados por FVEM a estos planes de formación.

  Adicionalmente, este Tribunal debe recordar lo siguiente: a) que FVEM ha imputado como costes de gestión de estos planes, además de los costes de personal propio, los gastos facturados por un profesional externo contratado por ésta para la gestión de los planes de formación fiscalizados; y b) que en la facturación de FORMETAL a FVEM por la realización de los planes fiscalizados se recogen también costes de gestión del personal de dicha fundación.

- Por otra parte, los ajustes realizados por FVEM sobre el criterio aplicado por este Tribunal para el cálculo de los costes de personal imputables a los planes fiscalizados carecen de lógica y llevarían a conclusiones carentes de sentido.

- Asimismo, debe señalarse que el límite del 35% de coste de gestión, admitido por la convocatoria de ayudas, opera como un porcentaje máximo imputable, que no exonera de la obligación de justificar debidamente los gastos imputados, sean éstos iguales, superiores o inferiores a los costes máximos que la Administración está dispuesta a asumir por este concepto. Admitir lo contrario, como pretende FVEM, implicaría incurrir en el riesgo de que el beneficiario pudiera estar

- En lo que se refiere a los gastos justificados en el apartado de "Otros costes indirectos" del plan F19971033, este Tribunal entiende que no procede la imputación de 652.390 pesetas en concepto de repercusión de los gastos de auditoría y defensa jurídica de la entidad, ya que estos costes no están directamente vinculados a la realización de estos planes de formación, dado que la auditoría de las cuentas anuales de la federación se efectúa en cualquier caso, se realicen o no estos planes de formación, y tampoco existe constancia de la utilización de los servicios de defensa jurídica con ocasión de la realización de estos planes de formación.

Como consecuencia de los ajustes propuestos por este Tribunal en los apartados anteriores, la liquidación final de estas subvenciones sería la siguiente:

CONCEPTO DE COSTE	F19971033			F19973291		
	S/FVEM	S/TCu	DIFERENCIA	S/FVEM	S/TCu	DIFERENCIA
Profesorado, medios externos	62.607.676	62.607.676	0	1.800.000	1.800.000	0
Material inventariable	1.467.837	0	1.467.837	27.300	27.300	0
Material no inventariable	350.609	0	350.609	448.856	448.856	0
Aulas	0	0	0	605.040	605.040	0
Otros costes de desarrollo, medios externos	2.989.445	2.989.445	0	522.812	522.812	0
Otros costes de desarrollo, medios internos	16.128.364	10.039.822	6.088.542	262.283	163.249	99.034
Otros costes indirectos	2.811.565	2.159.175	652.390	0	0	0
Total costes elegibles	**86.355.496**	**77.796.118**	**8.559.378**	**3.666.291**	**3.567.257**	**99.034**

Dado que la subvención liquidada para el plan F19971033 fue de 85.505.101 pesetas, tras los ajustes realizados por este Tribunal, el importe finalmente

---

empleando estas subvenciones para financiar costes de estructura, que nada tienen que ver con su aplicación.

- Por otra parte, debe señalarse que la función fiscalizadora de este Tribunal no se encuentra limitada por actuaciones de los órganos de control o de gestión.

Por último, este Tribunal debe manifestar su rechazo a las descalificaciones injustificadas vertidas por el representante de FVEM, y recogidas a lo largo del texto de las alegaciones. Estas descalificaciones resultan improcedentes, pues el Tribunal se ha limitado a aplicar la normativa vigente en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras.

justificado asciende a 77.796.118 pesetas, lo que podría dar lugar a que FVEM realice un reintegro de 7.708.983 pesetas.

Por lo que respecta al plan F19973291, la subvención concedida fue de 3.583.166 pesetas, lo que podría dar lugar a un reintegro de 15.909 pesetas (3.583.166 – 3.567.257),.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

2.3.1.- Análisis de eficacia y eficiencia de las ayudas recibidas de HOBETUZ

Del análisis realizado por este Tribunal, se deducen las siguientes consideraciones:

- Este Tribunal ha observado una desviación entre solicitud y justificación en lo referente a la estructura y cuantía de los costes que se presentaron a HOBETUZ. Además del aspecto ya tratado anteriormente, referente a la falta de detalle de las distintas naturalezas de coste de la documentación aportada como justificación, debe destacarse el hecho de que en la solicitud de ayudas se prevén unos costes no financiables (esfuerzo inversor) en cuantía superior incluso a los costes financiables (11.963.305 pesetas de costes no financiables, frente a 10.552.000 pesetas de costes financiables), mientras que en la justificación de gastos presentada, los costes no financiables no se incluyen. Esta circunstancia pone de manifiesto que determinadas condiciones de concesión, que se tienen en cuenta en el momento de la solicitud, no son consideradas en el momento de la liquidación.

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (vgr.: mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, incremento de la productividad y competitividad de las empresas, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por FVEM en la siguiente planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficacia y eficiencia con que se aplican las subvenciones.

2.3.2.- Análisis de eficacia y eficiencia de las ayudas recibidas a través de FORCEM

- Al igual que se ha indicado en el análisis anterior, en el caso de las subvenciones gestionadas por FORCEM tampoco consta la existencia de informes de

evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores, ni de que se hayan solicitado diversas ofertas a los proveedores de cursos de formación.

- Existen cursos de características similares que han sido presupuestados en las solicitudes de los planes presentados a FORCEM y a HOBETUZ con distinto coste, sin que exista razón aparente que justifique estas diferencias de precios[136], tal y como se muestra en el cuadro siguiente:

	COSTE/HORA/PARTÍCIPE				
DENOMINACIÓN	**FORCEM**		**HOBETUZ**		**DIFERENCIA**
	AF	**COSTE**	**AF**	**COSTE**	
GESTIÓN DE ALMACENES	41	1.343	7	1.189	154
INTERNET	51	1.343	12	1.250	93
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	59	2.388	18	2.050	338
WORD 7.0	80	1.231	13	1.100	131
EXCEL 7.0	81	1.231	14	1.100	131

- Por último, en lo que se refiere al alcance real de personas formadas a través de estas ayudas, este Tribunal ha observado la existencia de una fuerte reducción en el número de personas formadas en el expediente F19971033 respecto al numero de participantes. Así, en este expediente los 1.468 participantes que finalizaron las acciones formativas que se contenían en el plan presentado a FORCEM se redujeron a únicamente 873 personas formadas (lo que supone una reducción del 40,53% sobre el total de partícipes admitidos por FORCEM), de las cuales 87 personas (un 10%) han participado en 4 o más cursos de este expediente de formación.

  Esta situación supone la existencia de un riesgo de que la formación financiada por FORCEM se esté concentrando en un colectivo reducido de personas con la consiguiente reducción del alcance real de la formación.

---

[136] El beneficiario manifiesta en sus alegaciones que está justificada la existencia de diferencias de coste de cursos de características similares según sean financiados por FORCEM o por HOBETUZ (Documento de alegaciones de FVEM punto 2.3.2, página 12). A este respecto debe destacarse que la alegación efectuada por el beneficiario viene a confirmar lo indicado por este Tribunal respecto a la diferencia de precios detectada. Sin perjuicio de ello, debe señalar que las diferencias de precios no proceden de los límites que establecen las convocatorias de FORCEM, como afirma el beneficiario, sino de los propios costes externos imputados, lo que no se considera admisible.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que han sido tenidos en cuenta por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones, a pesar de lo cual dichas liquidaciones han sido practicadas por FORCEM.

Las deficiencias indicadas en párrafos anteriores respecto de la justificación presentada por FVEM podrían dar lugar a un reintegro por un importe global de 7.724.892 pesetas, de las que 7.708.983 pesetas corresponden al plan F19971033 y 15.909 pesetas al plan F19973291, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

Además este Tribunal ha observado la existencia de un beneficio acumulado correspondiente al ejercicio 1998 en la Fundación FORMETAL, dependiente de FVEM, de 2.402.108 pesetas. Este beneficio se ha generado exclusivamente por la mera intermediación de esta Fundación entre quienes han aplicado las ayudas y FVEM, y afecta exclusivamente a fondos públicos. Este mayor coste imputado por FVEM, no tiene justificación a juicio de este Tribunal, por lo que asimismo procedería un reintegro por el referido importe, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.4.- FUNDACIÓN PARA LA FORMACIÓN TÉCNICA EN MÁQUINA-HERRAMIENTA

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La Fundación para la Formación Técnica en Máquina-Herramienta (en adelante FTMH) se constituyó mediante escritura pública el 21.12.1989. Otorgaron la escritura de constitución, el Gobierno Vasco, a través de los Departamentos de Educación e Investigación y de Trabajo y Seguridad Social, la Diputación Foral de Guipúzcoa, el Ayuntamiento de Elgóibar, diversas entidades financieras, la Asociación Española de Fabricantes de Máquinas Herramientas (AFM), la Asociación de Empresarios de Guipúzcoa (ADEGI), diversas empresas del sector industrial de la Máquina-Herramienta y la Asociación de Antiguos Alumnos del Instituto de Formación Profesional de Elgóibar.

La Fundación desarrolla sus funciones principalmente en el ámbito territorial del País Vasco y tiene su domicilio en Elgóibar (Guipúzcoa).

La Fundación se rige por la Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones del Gobierno Vasco y disposiciones de desarrollo, por sus Estatutos, aprobados en la propia escritura de constitución y adaptados con fecha 22.7.1996 a la citada ley, por las normas que en interpretación y desarrollo de los mismos apruebe el Patronato, así como por el resto de disposiciones legales aplicables.

Se trata de una entidad de naturaleza docente y carácter privado con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su finalidad es atender al desarrollo de la formación profesional mediante la creación y sostenimiento de un Instituto Experimental de la Máquina-Herramienta cuyos objetivos, entre otros, son los siguientes:

- En lo referente a la formación profesional reglada, actualizar los estudios en el campo profesional del metal de acuerdo con las necesidades del sector industrial de la máquina-herramienta.

- En lo referente a la formación profesional no reglada, atender el reciclaje de parados y profesionales de las empresas fabricantes y usuarias de máquina-herramienta.

- Atender las demandas en materia de formación de profesores de otros centros de formación, tanto de la Comunidad Autónoma del País Vasco como de otras Comunidades Autónomas.

El 24.11.1997 se firmó un Convenio de Colaboración entre el Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco y la Fundación, por el que, aprovechando las instalaciones de la Fundación, el Gobierno Vasco creó un centro público de formación profesional, en el que se imparte formación profesional reglada, denominado IES-IMH.

Como consecuencia de dicho convenio, en unas mismas instalaciones (cuyo propietario es la Fundación para la Formación Técnica de Máquina-Herramienta) coexisten dos centros de formación distintos: el IES-IMH, centro público de formación profesional, en el que imparten enseñanza reglada funcionarios docentes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación del Gobierno Vasco; y el IMH, centro privado de formación profesional, que imparte formación no reglada con un cuadro de profesores propio, que laboralmente presta sus servicios para la Fundación para la Formación Técnica de Máquina–Herramienta.

Para articular y coordinar el funcionamiento de ambos centros, así como para regular su sostenimiento económico, en el citado convenio se estableció lo siguiente:

- La cesión gratuita del uso del inmueble edificado, instalaciones y equipamiento propiedad de la Fundación al Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

- La financiación por el Departamento de Educación, Universidades e Investigación de los gastos de funcionamiento ordinarios, los de mantenimiento y reparación de la infraestructura y equipos dedicados a la impartición de la enseñanza reglada y los de reposición del mobiliario y material didáctico.

  Para la financiación de estos gastos, se aplica un sistema de financiación dual: por una parte, el citado Departamento paga un módulo a la Fundación por cada alumno que curse estudios de formación profesional reglada en sus instalaciones, y por otra, el Gobierno Vasco concede subvenciones específicas para la adquisición de determinados bienes de inversión (generalmente maquinaria a utilizar para la impartición de las clases de formación profesional).

- La Fundación para la Formación Técnica de Máquina-Herramienta debe financiar los gastos generados por el desenvolvimiento de las actividades de formación profesional no reglada, que siguen constituyendo su fin fundacional.

- Las actividades de formación profesional reglada y no reglada a realizar en el citado inmueble, así como su programación se realizarán coordinadamente y de forma conjunta para ambos centros de formación profesional (reglado y no reglado).

Por último, en el citado convenio se establece que la Fundación tiene las facultades de propuesta y asesoramiento para la adaptación de las enseñanzas regladas que se impartan en el IMH a las necesidades del sector, primando el carácter de innovación tecnológica, y competencia plena en materia de enseñanza no reglada y servicios a las empresas.

La duración de este Convenio se estableció con carácter indefinido, quedando a salvo la posibilidad de revisión por las partes en caso de modificación normativa, o de denuncia del mismo por cualquiera de ellas mediante comunicación formal.

Al margen de lo anteriormente indicado, el IMH (centro de formación no reglada) ha obtenido diversas subvenciones del Ministerio de Industria y Energía, y ha participado, a través de los oportunos convenios, en distintos proyectos internacionales relacionados con la formación profesional.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

La Fundación para la Formación Técnica en Máquina-Herramienta (en adelante FTMH) recibió durante el ejercicio 1997, a través de HOBETUZ, subvenciones por los importes señalados en el siguiente cuadro, correspondientes a planes de formación sectorial de los contemplados en el artículo 3.1.c) de la convocatoria de ayudas para 1997.

N º EXPEDIENTE	SECTOR	IMPORTE
SS-0341-SE	METAL-MECÁNICO	64.050.500
SS-0411-SE	METAL-MECÁNICO	31.300.495
TOTAL		**95.350.995**

Los datos económicos de los expedientes objeto de esta fiscalización centrada en los citados planes sectoriales, SS-0341-SE y SS-0411-SE, correspondientes a la financiación solicitada y justificada por la Fundación y a la subvención concedida y satisfecha por HOBETUZ, fueron los siguientes:

CONCEPTO	SS-0341-EN	SS-0411-EN
Coste total del plan presupuestado	207.785.220	118.436.475
Subvención solicitada	96.463.620	53.616.475
Subvención concedida	64.050.500	31.300.495
Primera justificación presentada por la Fundación para la Formación Técnica en Máquina Herramienta	43.046.016	16.838.904
Segunda justificación presentada por la Fundación para la Formación Técnica en Máquina-Herramienta (cambio de criterio)	70.427.266	34.774.563
Primera validación de costes efectuada por HOBETUZ	38.401.503	16.385.503
Segunda validación de costes efectuada por HOBETUZ (cambio de criterio)	48.628.690	23.350.315
Subvención liquidada	48.628.690	23.350.315

1. Expediente SS-0341-SE

El plan de formación sectorial SS-0341-SE, referido a 64 empresas, estuvo constituido por un total de 75 acciones formativas y un estudio de diagnóstico de necesidades de formación en el sector. De las acciones solicitadas inicialmente, HOBETUZ consideró que 12 de ellas no cumplían las condiciones para ser financiadas, por lo que el plan se redujo a 63 acciones, con un total de 996 participantes certificados, frente a los 1.220 que figuraban en la solicitud aprobada.

El Patronato de HOBETUZ aprobó el importe de la subvención provisional correspondiente a este plan de formación el 8.10.1997. Aceptada la subvención por la FTMH, el 25.11.1997 se produjo la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ confirmando el acuerdo de concesión inicial por un importe de 64.050.500 pesetas.

HOBETUZ hizo efectivo el primer pago del 60% del total de la financiación otorgada correspondiente al plan de formación presentado, por importe de 38.430.300 pesetas, con fecha de 5.12.1997.

Con fecha de 20.7.1998, HOBETUZ redujo la subvención concedida en 25.649.297 pesetas, resultando un importe de 38.401.203 pesetas, por lo que si bien la

justificación de gastos realizada por la FTMH ascendió a 43.046.016 pesetas, HOBETUZ exigió un reintegro de 29.027 pesetas, correspondiente a la diferencia entre el anticipo concedido y la cantidad finalmente otorgada.

2. Expediente SS-0411-SE

El plan de formación sectorial SS-0411-SE, referido a 63 empresas, estuvo constituido por un total de 40 acciones formativas, además de un estudio de diagnóstico de necesidades de formación. De las acciones solicitadas inicialmente, HOBETUZ consideró que 9 de ellas no cumplían las condiciones para ser financiadas, por lo que el plan se redujo a 31 acciones, con un total de 486 participantes certificados frente a los 610 que figuraban en la solicitud aprobada.

El Patronato de HOBETUZ aprobó el importe de la subvención provisional correspondiente a este plan de formación el 8.10.1997. Una vez aceptada la subvención por la FTMH, el 25.11.1997 se produjo la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ confirmando el acuerdo de concesión inicial por un importe de 31.300.495 pesetas.

HOBETUZ hizo efectivo el primer pago del 60% del total de la financiación otorgada correspondiente al plan de formación presentado por importe de 18.780.297 pesetas, con fecha de 5.12.1997.

Con fecha de 10.7.1998, HOBETUZ redujo la subvención concedida en 14.914.993 pesetas, resultando un importe de 16.385.502 pesetas, por lo que si bien la justificación presentada por la FTMH, ascendió a 16.838.904 pesetas, HOBETUZ exigió un reintegro de 2.394.795 pesetas, correspondiente a la diferencia entre el anticipo concedido y la cantidad finalmente otorgada.

Las justificaciones de costes inicialmente presentadas por FTMH contenían el siguiente detalle de costes imputados:

CONCEPTO	BI-0341-SE	BI-0411-IN	TOTAL
Contratación de servicios externos. Servicios de formación	17.158.813	2.232.900	19.391.713
Formadores internos	6.709.537	3.570.441	10.279.978
Material fungible/Bienes consumibles utilizados	2.036.976	1.215.513	3.252.489
Materiales didácticos	2.928.012	1.501.996	4.430.008
Amortización o alquiler de instalaciones	3.848.002	1.860.108	5.708.110
Amortización o alquiler de equipamiento	3.924.346	3.327.557	7.251.903
Seguro de accidentes de los participantes	0	0	0
Transporte y alojamiento de los participantes	0	0	0
Gestión Interna/Externa	6.440.330	3.130.389	9.570.719
TOTAL COSTES FINANCIABLES	**43.046.016**	**16.838.904**	**59.884.920**
Gastos no financiables	136.196.890	12.165.803	148.362.693
TOTAL COSTES DEL PLAN DE FORMACIÓN	**179.242.906**	**29.004.707**	**208.247.613**

3. Tramitación posterior de ambos expedientes.

Con fecha de 27.7.1998, la FTMH dirigió un escrito a HOBETUZ en el que expresaba su preocupación por las resoluciones de liquidación de los dos planes de formación en las que se les exigía la devolución de 29.097 pesetas y 2.394.795 pesetas respectivamente, habiéndose debido esta situación según la Fundación a que, de acuerdo con la interpretación de la normativa exigida por HOBETUZ, los planes se justificaron como si fueran "Formación Interna", cuando todas las acciones formativas se dirigieron a personal de otras empresas externas, de manera que en el capítulo de gastos de personal, FTMH no pudo incluir los costes reales. También se hacía referencia a que HOBETUZ había rechazado injustificadamente los diagnósticos de formación correspondientes a ambos planes. Asimismo, la FTMH solicitaba que se definieran las acciones necesarias para replantear las justificaciones económicas de los expedientes remitiendo dos nuevas justificaciones, una por cada plan, aplicando el supuesto de "Formadores Externos".

Posteriormente, el 11.9.1998 la FTMH remitió a HOBETUZ una segunda solicitud de revisión de las liquidaciones efectuadas basada en el argumento de que, a pesar de ser titular de los planes un centro de formación, las acciones formativas se dirigen todas a terceros y no a formar personal propio, y siguiendo las directrices de HOBETUZ, el cálculo del coste de la hora de formación impartida con profesorado propio se realizó dividiendo el coste bruto del salario anual entre las horas totales del Convenio Colectivo de la Fundación (1.710 de trabajo efectivo), cuando las horas de

trabajo de personal docente establecidas en esta misma norma, se calculan multiplicando las horas de clase impartidas por un coeficiente entre 1,5 y 5, variable en función de la dificultad de las acciones formativas, que incluye preparación de los cursos, elaboración y mantenimiento del material didáctico, evaluación y seguimiento de los alumnos y actividades derivadas de la convivencia en el Instituto, por lo que las horas lectivas oscilan entre las 1.140 y las 342 por año.

Con fecha 18.9.1998, HOBETUZ estimó la reclamación formulada por la FTMH y dispuso una nueva liquidación de los expedientes SS-341-SE y SS-411-SE, reconociendo el derecho de la FTMH a percibir 10.198.390 pesetas y 4.570.218 pesetas, respectivamente en concepto de segundos pagos de las subvenciones concedidas.

El 2.10.1998 HOBETUZ ordenó el abono de los importes de 10.198.390 pesetas y 4.570.218 pesetas, dando por cerrada, de esta forma, la liquidación de ambos planes de formación.

No obstante, este Tribunal considera que el criterio seguido por HOBETUZ, basado en la consideración de las horas lectivas, puede dar lugar a la financiación de costes de personal por importe superior al realmente satisfecho (ver epígrafe 2.3.1.4 de la Sección IV).

1.3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS.

Además de la financiación obtenida de HOBETUZ, la FTMH recibió durante el ejercicio 1997, del Instituto Nacional de Empleo (INEM), a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), una subvención para la financiación de un plan de formación agrupado del tipo de los contemplados en el artículo 9 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, con número de expediente F19973489, por importe de 28.389.552 pesetas.

En un apartado específico se expondrá un breve comentario sobre las cuestiones más significativas observadas en la aplicación de esta subvención, en especial en lo referente a la concurrencia con el plan formativo financiado por HOBETUZ.

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por la Fundación para la Formación Técnica en Máquina-Herramienta correspondientes a la convocatoria de 1997. Asimismo, se ha verificado el posible solapamiento con otras subvenciones públicas, en especial, con las subvenciones para formación continua recibidas del Instituto Nacional de Empleo.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen en los planes objeto de la presente fiscalización partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según la Fundación para la Formación Técnica en Máquina Herramienta, finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, debe tenerse en cuenta a este respecto, que el dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración tanto por HOBETUZ como por FORCEM al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio que la FTMH ha incluido como mayor coste en las justificaciones económicas presentadas tanto a HOBETUZ como a FORCEM, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y adecuación de estas imputaciones.

- Este Tribunal no ha podido validar las imputaciones que realiza FTMH, tanto en los planes financiados por HOBETUZ como en los financiados por FORCEM, en el concepto de amortización de instalaciones, maquinaria, etc., ya que se calculan en función de unos parámetros que atienden al tiempo de utilización de estos elementos; parámetros que el Tribunal no ha podido verificar.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

2.2.1.- Análisis de las subvenciones recibidas de HOBETUZ

En el análisis de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por la FTMH, se ha detectado que la FTMH justificó a HOBETUZ un curso que no realizó del plan SS-0341-SE: el grupo nº 1 de la acción formativa nº 42, denominada "Interpretación de Esquemas Hidraúlicos en punzonadora". La FTMH obtuvo, por tal motivo, una financiación indebida de HOBETUZ por importe de 460.000 pesetas que debe reintegrar.

2.2.2.- Análisis de las subvenciones recibidas del INEM para formación continua (a través de FORCEM)

La FTMH recibió del INEM una subvención para la ejecución de un plan de formación agrupado correspondiente a la convocatoria del año 1997, por importe de 26.830.398 pesetas. En la justificación de esta subvención se han observado las siguientes deficiencias:

- El beneficiario justificó a FORCEM la realización de los cursos correspondientes a los grupos nº 2 y 3 de la acción formativa nº 11, "Mantenimiento Básico", y al grupo nº 1 de la acción formativa nº 12, "AUTOCAD", y en consecuencia obtuvo financiación para ellos. Estos tres cursos, de acuerdo con las comprobaciones realizadas por este Tribunal, no fueron realizados, por lo que la FTMH obtuvo una financiación indebida, en función de los alumnos participantes en dichos cursos, de 1.301.200 pesetas.

  Por otra parte, los costes directamente imputados en la justificación de gastos presentada por la FTMH, correspondientes a dichos cursos no realizados, ascienden a 752.153 pesetas, importe por el que debe minorarse la cantidad justificada.

- La FTMH ha imputado a este plan de formación facturas posteriormente anuladas por el proveedor, mediante la correspondiente nota de abono, por un importe total de 9.435.000 pesetas. Esta situación, generada en sociedades creadas por los trabajadores de la FTMH como consecuencia del proceso de externalización de funciones que esta última viene aplicando, supone la inexistencia de coste alguno para la FTMH por la realización de los cursos impartidos por estas empresas, por lo que, en opinión de este Tribunal, no

resulta procedente la imputación de costes por la realización de estos planes de formación.

Las facturas en las que este Tribunal ha observado esta situación son las siguientes:

1. Factura nº I-001, emitida por Industry Language Services, S.L (ILS), de 8.100.000 pesetas.

1. Factura 60/98, emitida por ELKARMEDIA, de 1.335.000 pesetas.

En consecuencia, procede la minoración de la justificación presentada por FTMH por el referido importe. Debe destacarse, además, que estas facturas no guardan relación con los cursos no impartidos a que se hace referencia en el punto anterior.

- La FTMH ha imputado 680.804 pesetas en concepto de costes de preparación de medios didácticos por el Departamento de I+D, en función de una ratio hora calculada sobre el total de horas de formación impartidas en 1997 y un porcentaje estimado por la FTMH para la preparación de este material.

  Sin embargo, FTMH carece de partes de imputación de horas y de un cuadro de cursos impartidos y su duración que permita validar los criterios empleados para el cálculo de este coste. Asimismo, este Tribunal debe destacar que la FTMH ha imputado este coste en acciones formativas impartidas por empresas contratadas por la propia FTMH (vgr.: cursos de inglés o de ofimática, que fueron contratados con ILS y ELKARMEDIA).

- Este Tribunal ha efectuado un control sobre la facturación justificativa de la totalidad de cursos de formación realizados por la FTMH durante el período fiscalizado, tanto de HOBETUZ como de FORCEM, con objeto de detectar duplicidades o excesos en la justificación de las subvenciones.

  Del análisis efectuado por este Tribunal se ha detectado un exceso de imputación por importe de 3.732.280 pesetas. No obstante, la justificación de costes presentada por la FTMH es muy superior a los costes validados y a las subvenciones finalmente liquidadas por HOBETUZ y FORCEM, por lo que no procedería la solicitud de reintegro alguno por este motivo.

- Por otra parte, este Tribunal debe destacar que la distinta forma de justificación de los costes de estructura establecida por HOBETUZ y FORCEM (HOBETUZ admite como justificación una certificación del beneficiario en la que únicamente se indica el porcentaje a financiar de sus gastos de estructura, sin poder identificar las facturas imputadas de forma individualizada, mientras que FORCEM exige una identificación exacta de las facturas imputadas), permite que pueda existir una doble imputación de unas mismas facturas, por lo que este Tribunal considera recomendable la unificación de los criterios de justificación económica de este tipo de costes.

- Por último, este Tribunal también ha verificado la existencia de imputaciones de costes de personal interno por un importe superior a su coste salarial en los distintos planes de formación impartidos por la FTMH, por un importe total de 13.978.426 pesetas, por lo que los costes justificados deben ser reducidos en esta cuantía.

  No obstante, dado que las subvenciones satisfechas por FORCEM y HOBETUZ han sido inferiores a las justificaciones de costes presentada por la FTMH, este exceso resulta absorbido, por lo que no procedería la solicitud de reintegro alguno por este motivo.

Como consecuencia de las incidencias indicadas en los párrafos anteriores resulta la siguiente liquidación:

CONCEPTO	FORCEM	S/T CUENTAS	DIFERENCIA
Coste total del plan presupuestado	98.150.500		
Subvención solicitada	49.010.500		
Subvención concedida	28.389.552	28.389.552	
Financiación comprometida	28.389.552	28.389.552	
Justificación presentada como costes elegibles	32.571.345	32.571.345	
Cantidad certificada	45.882.425	44.581.225	1.301.200
Costes validados	29.851.241	19.644.088	10.187.153
Cantidad certificada y validada (importe menor)	28.389.552	19.644.088	
Grado cumplimiento condiciones (0.94508)	26.830.398	18.584.136	8.246.262
Subvención liquidada	26.830.398		

Teniendo en cuenta que FORCEM liquida la subvención tomando la menor de las siguientes cantidades: la ayuda concedida, el importe de la financiación

comprometida, los costes validados en función de la justificación presentada por el beneficiario, y la cantidad certificada de acuerdo con los alumnos que han finalizado los cursos, la subvención correspondiente a la FTMH se vería minorada según este Tribunal en 8.246.262 pesetas, lo que podría dar lugar a un reintegro por el referido importe.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

- No existen en todos los planes objeto de la presente fiscalización partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos. En su defecto, la FTMH ha aportado a este Tribunal una hoja de "control de asistencia" elaborada exclusivamente por el formador. Se han aportado, en cambio, diplomas acreditativos de la participación de los alumnos en las acciones formativas que se han realizado.

- Este Tribunal ha efectuado una circularización de alumnos que, según la justificación presentada por la Fundación para la Formación Técnica en Maquina y Herramienta ante FORCEM y ante HOBETUZ, finalizaron las acciones formativas. El resultado de esta prueba pone de manifiesto que, sobre un total de 47 alumnos sobre los que se efectuó una encuesta de participación, 25 de ellos han indicado la no realización de alguno de los cursos en que aparecen como participantes. Estos cursos corresponden en su gran mayoría a los cursos ya mencionados por este Tribunal como no realizados.

- FTMH no ha facilitado al equipo fiscalizador ningún estudio o informe sobre el impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por FTMH en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por la Fundación para la Formación Técnica en Máquina-Herramienta y han sido tenidos en cuenta por HOBETUZ y por FORCEM al efectuar las liquidaciones finales de las subvenciones.

Este Tribunal ha detectado gastos no justificados en la liquidación de los planes de formación correspondientes a la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, derivados por un lado, de la no realización de los cursos detallados en el cuerpo del presente informe, y por otro lado, de la minoración que se produce en la justificación de costes como consecuencia de la existencia de facturas de abono sobre los costes admitidos, lo que podría dar lugar a un reintegro de 8.246.262 pesetas en el plan de formación F19973489.

Igualmente, el curso del plan de formación SS-0341-SE no realizado, financiado por HOBETUZ, podría dar lugar a un reintegro de 460.000 pesetas.

Las incidencias descritas en párrafos anteriores, respecto de la justificación presentada por FTMH podrían dar lugar a los reintegros antes indicados, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

4.5.- HERRI AMETSA IKASTOLA, S.A.

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

Herri Ametsa es una Sociedad Anónima que se constituyó el 10.2.1975, adoptando la actual denominación de Herri Ametsa Ikastola el 10.11.1980. El objeto de la sociedad lo constituye fundamentalmente el desarrollo de la cultura en general, y en particular la enseñanza impartida en lengua vasca, y el fomento de la misma, con eliminación expresa de toda finalidad de lucro.

La sociedad está sujeta al cumplimiento de las obligaciones contraídas al amparo del régimen de concierto firmado con la Administración de la Comunidad Autónoma Vasca de 10.6.1986, que hace referencia a la obligatoriedad de impartir en condiciones de gratuidad las enseñanzas objeto de concierto.

Herri Ametsa Ikastola es, a su vez, miembro de la sociedad cooperativa de segundo grado del grupo de "Ikastolas de participación social de Euskal Herria" (PARTAIDE IKASTOLAK), constituida el 30.3.1995, con la finalidad de desarrollar un modelo educativo propio, y ofrecer un servicio educativo, participativo, autónomo y sin ánimo de lucro, promoviendo el euskera y la cultura vasca en su entorno. Su ámbito territorial de actuación es la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En realidad, es esta sociedad cooperativa (PARTAIDE) la encargada de la ejecución del plan de formación subvencionado por HOBETUZ, si bien la entidad titular de la solicitud de la subvención es Herri Ametsa Ikastola, S.A., como se ha indicado.

Sin perjuicio de lo anterior, debe señalarse que las diversas Ikastolas, sean públicas o privadas, se agrupan territorialmente en la agrupación "Ikastolen Elkartea", existiendo esta agrupación en los tres Territorios Históricos (Vizcaya, Guipúzcoa y Álava) y en la Comunidad Foral de Navarra. Las dos primeras agrupaciones, correspondientes a Vizcaya y Guipúzcoa son, a su vez, los principales proveedores de los cursos formativos objeto de la presente fiscalización.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

Herri Ametsa Ikastola, S.A. recibió durante el ejercicio 1997, a través de HOBETUZ, una subvención (expediente SS-0126-AS) por importe de 50.096.750 pesetas, correspondiente a un plan de formación sectorial de los contemplados en el artículo 3.1.c) de la convocatoria de ayudas para 1997.

Los datos económicos, correspondientes a la financiación solicitada y justificada por Herri Ametsa Ikastola, S.A., y a la subvención concedida y satisfecha por HOBETUZ, son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	560.862.725
Subvención solicitada	77.536.940
Subvención concedida	50.096.750
Subvención justificada por el beneficiario	65.454.822
Subvención liquidada	50.096.750

La fecha de aprobación de la subvención provisional por el Patronato de HOBETUZ fue el 8.10.1997. La subvención fue aceptada el 27.10.1997 (fuera de plazo) y firmada por J.L.S., sin poder suficiente para representar al beneficiario, sino simplemente como persona de contacto entre HOBETUZ y el solicitante: Herri Ametsa Ikastola, S.A. Finalmente, el 25.11.1997 se produjo la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ, confirmando la subvención inicialmente concedida.

Herri Ametsa Ikastola recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 3.12.1997 por importe de 30.058.050 pesetas, correspondiente al 60% del importe de la subvención concedida. El Patronato de HOBETUZ emitió Resolución el 10.7.1998 disponiendo la liquidación de la ayuda, cuantificando los conceptos debidamente justificados, por lo que el 16.7.1998 Herri Ametsa recibió 20.038.700 pesetas, correspondientes al 40% restante.

Herri Ametsa Ikastola presentó la pertinente justificación de costes dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
Contratación de servicios externos. Servicios de formación	52.177.000
Formadores internos	0
Material fungible/Bienes consumibles utilizados	0
Materiales didácticos	0
Amortización o alquiler de instalaciones	0
Amortización o alquiler de equipamiento	0
Seguro de accidentes de los participantes	0
Transporte y alojamiento de los participantes	0
Gestión interna/Externa	6.373.822
TOTAL COSTES FINANCIABLES	**58.550.822**
Gastos no financiables	6.904.000
TOTAL COSTES NO FINANCIABLES	**6.904.000**
TOTAL COSTES DEL PLAN DE FORMACIÓN	**65.454.822**

El plan agrupado sectorial objeto de la presente fiscalización estuvo constituido por 34 acciones formativas, con un total de 1.504 participantes certificados, frente a los 1.743 que figuraban en la solicitud, y con un total de 4.370 horas de formación.

La realización de los cursos fue ejecutada, en un 80%, por las "Ikastolen Elkartea" de Guipúzcoa y Vizcaya. Entre el resto de proveedores, se encuentra la cooperativa PARTAIDE IKASTOLAK, así como otras Ikastolas asociadas a PARTAIDE. También participó en la aplicación de las ayudas un centro de formación privado.

1.3.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por Herri Ametsa Ikastola, S.A, correspondientes a la convocatoria de 1997.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones al alcance que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen en todos los planes objeto de la presente fiscalización partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según Herri Ametsa Ikastola, S.A., finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, este dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

- No existen diplomas emitidos por el beneficiario, lo que supone un incumplimiento de lo que se establece en el punto 11.3 de la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, cuando señala entre los derechos y obligaciones del titular del plan de formación, que "(...) *los titulares deberán entregar a cada participante un certificado de participación en la acción formativa, en el que consten los días en los que se ha desarrollado y las horas de formación recibidas. De este certificado el titular deberá conservar una copia con el recibí del participante o, en su defecto, la acreditación fehaciente de haberle sido remitido"*.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

- Herri Ametsa Ikastola, S.A. no ha contabilizado la subvención concedida, ni los pagos efectuados a los proveedores de formación, a pesar de ser la beneficiaria de la subvención, sino que realmente ha gestionado las ayudas la sociedad cooperativa de segundo grado "Ikastolas de participación social de Euskal Herria" (PARTAIDE IKASTOLAK), a la que está asociada Herri Ametsa Ikastola.

  Así, aunque las facturas emitidas por los proveedores externos van dirigidas a Herri Ametsa Ikastola, S.A. es, sin embargo, PARTAIDE IKASTOLAK quien recoge en su contabilidad el gasto y el pago correspondiente.

Con relación a los pagos, debe señalarse que el proveedor de los servicios facturados e imputados al plan emite sus facturas por el importe pactado en el momento de solicitud de la subvención y, con posterioridad, emite facturas de abono que cubren la diferencia entre el importe pactado y el realmente pagado por HOBETUZ al producirse la liquidación de la subvención. Sin embargo, PARTAIDE IKASTOLAK no refleja en su contabilidad todos estos momentos, sino que se limita a contabilizar los importes realmente liquidados, incumpliendo el principio de no compensación.

La labor de Herri Ametsa Ikastola, S.A. en el plan de formación se limita, pues, a ser la entidad solicitante del plan y a enviar a sus trabajadores a los cursos financiados.

Por otra parte, no se ha facilitado a este Tribunal ningún convenio de colaboración específico ni contrato en el que se apoyen las relaciones existentes entre PARTAIDE y Herri Ametsa, que sirva de soporte a la relación económica que mantienen estas dos entidades.

- Los conceptos objeto de la facturación son cursos de formación para profesores diplomados y licenciados, y también se incluye la adquisición de un programa informático para la obtención de licenciaturas. Si bien la impartición de la formación se encuentra exenta de la aplicación del Impuesto sobre el Valor Añadido, no ocurre lo mismo cuando se trata de adquisiciones de bienes; este hecho podría originar una contingencia fiscal que este Tribunal debe poner en conocimiento de la Hacienda Foral del País Vasco, ya que la totalidad de las facturas giradas por entidades asociadas a PARTAIDE (que son la generalidad de las imputadas al plan) van giradas sin IVA, lo que podría ser contrario a la normativa reguladora de este tributo[137].

---

[137] El beneficiario manifiesta su disconformidad con que la mayoría de las imputaciones al plan se realicen por entidades asociadas a Partaide. Asimismo, manifiesta su desacuerdo con que estas operaciones estén sujetas al IVA (Documento de alegaciones de Herri Ametsa Ikastola, puntos 2 y 3). A este respecto debe señalarse lo siguiente:

En primer término, este Tribunal debe poner de manifiesto el Anteproyecto pormenoriza una distribución porcentual de los proveedores que han facturado al plan, de la que resulta que el 80% corresponde a Gipuzkoako Ikastolen Elkartea y Bizkaiko Ikastolen Elkartea, que, si bien, como tales entidades no están asociadas a Partaide, no hay que olvidar que las ikastolas asociadas a Gipuzkoako Ikastolen Elkartea y Bizkaiko Ikastolen Elkartea son, a su vez, miembros de Partaide en la medida que tengan una personalidad jurídica privada (sociedad, cooperativa, etc.). Por tanto, las ikastolas miembros de Partaide facturan a Gipuzkoako Ikastolen Elkartea y Bizkaiko Ikastolen Elkartea, y éstas, a su vez,

- No consta en ninguna de las facturas que justifican los costes del plan de formación detalle de cada uno de los conceptos financiables como establece la convocatoria del ejercicio 1997 en su artículo 14.2: "(...) *En tales facturas deberán aparecer diferenciados y desglosados los distintos conceptos financiables tales como nº y precio de horas de impartición; materiales didácticos; alquileres (precio m^2)".*

- Entre los documentos acreditativos del gasto incurrido en la ejecución de las acciones formativas, también se ha detectado una imputación de costes internos de Jakintsa Ikastola Ordizia (también perteneciente a PARTAIDE), por importe de 6.681.006 pesetas, como consecuencia de los servicios prestados por J.L.S.B., trabajador de la Ikastola mencionada, en concepto de gastos de gestión del plan financiado por HOBETUZ. Esta imputación está soportada en una factura de la referida Ikastola que no incluye el IVA, lo que podría ser contrario a la normativa reguladora de este impuesto.

- Este Tribunal ha observado que una de las acciones formativas subvencionadas, en concreto, la acción nº 17, denominada "La educación en valores: Bakegintza", integrada por 4 grupos de 20 alumnos en cada uno, tiene por contenido unos encuentros por la paz que, en opinión de este Tribunal, no se corresponden con los objetivos de la formación profesional continua subvencionada.

  Sin perjuicio de lo anterior, hay que señalar también con respecto a esta acción formativa, que la fecha de inicio de todos los grupos que la integraron fue la de 28.1.1998, incumpliendo el punto 2.3 de la convocatoria de ayudas para el ejercicio 1997 que explícitamente señala: "*Serán susceptibles de financiación*

---

facturan a Herri Ametsa, siendo contabilizadas dichas facturas por Partaide, ya que ha sido Partaide y no Herri Ametsa la entidad que ha contabilizado la totalidad de los ingresos y gastos derivados de la realización de este plan de formación.

Por lo que respecta al Impuesto sobre el Valor Añadido, el Anteproyecto de Informe se refiere a dos casos concretos que este Tribunal entiende no exentos de la aplicación del IVA, que son: a) el de una factura de Partaide (nº 560) en la que además de formación externa, se factura la adquisición de un programa informático, que sí debería soportar el citado tributo; y b) el de la factura de Jakintza Ikastola por la prestación de servicios de gestión del plan, servicios realizados por J.L.S.B., trabajador de esta última ikastola. Respecto a ésta última factura debe señalarse, que se refiere a prestación de servicios, por lo que en opinión de este Tribunal, también está sujeta al IVA.

En consecuencia, no pueden aceptarse las alegaciones realizadas por el beneficiario y no se modifica el texto.

(...) las acciones formativas que habiéndose iniciado entre el 1 de enero y 31 de diciembre de 1997, finalicen antes del 31 de marzo de 1998".

Como consecuencia de lo anterior, este Tribunal considera que la referida acción formativa no debe ser objeto de financiación, por lo que se debe minorar la justificación presentada por el beneficiario en un importe de 1.200.000 pesetas, más el interés de demora correspondiente[138].

- No existen diplomas emitidos por el beneficiario, por lo que éste ha incumplido lo establecido en el punto 11.3 de la convocatoria de ayudas del ejercicio 1997, cuando señala entre los derechos y obligaciones del titular del plan de formación, que "*... los titulares deberán entregar a cada participante un certificado de participación en la acción formativa, en el consten los días en los que se ha desarrollado y las horas de formación recibidas. De este certificado el titular deberá conservar una copia con el recibí del participante o, en su defecto, la acreditación fehaciente de haberle sido remitido".*

[138] El beneficiario manifiesta su discrepancia con la inadmisibilidad de la acción formativa "La educación en valores: Bakegintza" (Documento de alegaciones de Herri Ametza Ikastola, punto 4). A este respecto debe señalarse, por lo que respecta al contenido de la acción formativa, que de acuerdo con lo manifestado al equipo fiscalizador por el responsable de formación de Partaide, se trataba de unas charlas por la paz. En todo caso, este Tribunal debe resaltar que ni el beneficiario ni la propia Partaide han aportado documentación alguna que permita verificar la realidad de la declaración recogida en esta alegación.

Por otra parte, la fecha de inicio de los cursos sí consta por escrito, pues ésta se acredita mediante los documentos DS-15, y de los mismos puede concluirse que todos los grupos de la acción formativa nº 17 dieron comienzo en fecha posterior a la que la convocatoria de ayudas para 1997 dispone en su punto 2.3 para que las acciones fuesen susceptibles de financiación. Por tanto, la fecha de presentación de un curso no debe, a juicio de este Tribunal, considerarse como inicio de las clases, pues de esta forma sería muy fácil obviar la obligación que la norma contiene respecto a las fechas de comienzo y fin de las acciones formativas. El hecho de que los DS-15 contengan las fechas de inicio y finalización de las correspondientes acciones y grupos cobra sentido desde el momento en que sirve para acreditar la realización de tal curso en las fechas que permite la convocatoria para que sean susceptibles de financiarse con cargo a las ayudas de la convocatoria del año correspondiente.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada por el beneficiario y no se modifica el texto.

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

- No existen en todas las acciones formativas partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según Herri Ametsa Ikastola, S.A. finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, a este respecto, debe tenerse en cuenta que el dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de las subvenciones.

  A este hecho debe añadirse la inexistencia de diplomas firmados por los alumnos, señalada en el apartado 2.2 anterior. Como consecuencia de todo ello, la realidad es que el beneficiario no ha aportado ningún medio de prueba, salvo su mera declaración, que permita verificar la existencia de alumnos formados. En consecuencia, este Tribunal procedió a realizar una circularización de alumnos que habían recibido formación según la relación facilitada por el beneficiario, obteniendo los domicilios a través de las bases de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, ya que el beneficiario manifestó no disponer de ellos.

  En esta circularización, para cuya valoración debe tenerse en cuenta que la generalidad de los alumnos formados son trabajadores de PARTAIDE, se ha detectado la existencia de alumnos incluidos en las acciones formativas nº 33 y 34 que manifiestan no haber realizado estas acciones formativas, lo que pone de manifiesto que el beneficiario ha completado, al menos, la relación de alumnos finalizados con datos de personas que no han realizado el curso. Asimismo, en relación a estas mismas acciones dos alumnos han manifestado haberlas realizado, pero habiendo pagado por ello, lo que incumpliría el punto 11.1.e) de la convocatoria de ayudas de 1997[139].

  Por consiguiente, este Tribunal considera conveniente que los servicios de control tanto de HOBETUZ como del INEM, procedan a realizar un control exhaustivo para verificar las relaciones de alumnos que Herri Ametsa,

---

[139] El beneficiario manifiesta que no ha cobrado a los alumnos por la realización de los cursos (Documento de alegaciones de Herri Ametza Ikastola, punto 6). Este Tribunal sólo pone de manifiesto los resultados de la encuesta realizada, sin afirmar ni negar que esta circunstancia se haya producido. Es por ello por lo que se insta a los servicios de control de HOBETUZ y del INEM a que procedan a investigar la existencia o inexistencia de estos cobros.

En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada por el beneficiario y no se modifica el texto.

PARTAIDE u otra entidad de esta cooperativa de segundo grado, hayan presentado como justificante de las subvenciones de formación continua recibidas en todos los ejercicios no prescritos. Asimismo, este Tribunal considera preciso que las referidas entidades controlen la existencia de cobros a los alumnos por parte del beneficiario.

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha tenido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por Herri Ametsa Ikastola S.A. en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por Herri Ametsa Ikastola S.A. y han sido tenidos en cuenta por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de la subvención.

Este Tribunal considera que la acción formativa nº 17, denominada "La educación en valores: Bakegintza", no se corresponde con los objetivos de la formación profesional continua subvencionada. A ello hay que añadir que la fecha de inicio de todos los grupos que integraron esta acción formativa fue la de 28.1.1998, incumpliendo el punto 2.3 de la convocatoria de ayudas para el ejercicio 1997. Por todo ello, este Tribunal considera que la referida acción formativa no debe ser objeto de financiación, lo que podría dar lugar a un reintegro por parte de Herri Ametsa Ikastola, S.A. por importe de 1.200.000 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

Asimismo, este Tribunal ha detectado la existencia de alumnos que, apareciendo en los listados de alumnos finalizados facilitados por el beneficiario, manifiestan no haber realizado las acciones formativas en que figuran incluidos. Ello, unido a la falta de partes de asistencia firmados por los alumnos, y a la falta de entrega de diplomas (conservando un recibí firmado por éstos, incumpliendo así el punto 11.3 de la convocatoria de ayudas para 1997), impide tener una evidencia razonable de que los alumnos incluidos por Herri Ametsa Ikastola S.A. en la justificación

presentada, hayan realizado en su totalidad las acciones formativas por las que se concedió la subvención.

Por ello, este Tribunal considera necesario que los servicios de control, tanto de HOBETUZ como del INEM, procedan a realizar un control exhaustivo para verificar las relaciones de alumnos que Herri Ametsa, PARTAIDE u otra entidad de esta cooperativa de segundo grado, hayan presentado como justificante de las subvenciones de formación continua recibidas en todos los ejercicios no prescritos. Asimismo, este Tribunal considera preciso que las referidas entidades controlen la existencia de posibles cobros a los alumnos por parte del beneficiario, pues existe el riesgo de que se estén produciendo, contraviniendo así, lo establecido en el punto 11.1.e) de la convocatoria de ayudas de 1997.

Finalmente, este tribunal considera que el Gobierno Vasco, a través de los órganos competentes, debe investigar el posible incumplimiento de la normativa reguladora del Impuesto sobre el Valor Añadido, en la realización de operaciones entre las entidades que forman parte de la cooperativa PARTAIDE IKASTOLAK, a la que pertenece Herri Ametsa Ikastola, S.A.

4.6.- INSTITUTO DE FOMENTO EMPRESARIAL (IFE)

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

El Instituto de Fomento Empresarial (en adelante IFE) se constituyó en 1991 al amparo de la Ley 19/1977, de 1 de abril, reguladora del derecho de asociación sindical, y desarrolla sus actividades en el Territorio Histórico de Vizcaya.

IFE es una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios, que depende de la Confederación de Empresarios de Vizcaya (CEBEK), que, junto con las organizaciones empresariales territoriales de Álava (SEA) y Guipúzcoa (ADEGI), constituyen CONFEBASK. A su vez, CONFEBASK está integrada en la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

Entre los fines de IFE se encuentran:

- La prestación de servicios que le sean solicitados por las empresas adscritas a CEBEK, fomentando acciones de carácter interempresarial a fin de paliar deficiencias estructurales.

- La preparación, aplicación y realización de toda clase de gestiones relativas a la contratación de cualquier tipo de estudios, así como la promoción y realización de planes de formación técnica y su edición y publicación.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

IFE recibió durante el ejercicio 1998, a través de HOBETUZ, subvenciones por los importes señalados en el siguiente cuadro, correspondientes a planes de formación sectoriales de los contemplados en el artículo 3.1.c) de la convocatoria de ayudas para 1998:

Nº EXPEDIENTE	SECTOR	IMPORTE
BI-0323-SE	Comercio	42.276.922
BI-0324-SE	Químicas	22.176.220
BI-0325-SE	Oficinas	17.832.700
BI-0326-SE	Automoción	5.836.001
BI-0332-SE	Transporte	14.202.700
BI-0347-SE	Concesionarios	10.220.000
TOTAL		**112.544.543**

En el mismo ejercicio, IFE también obtuvo financiación para los planes de formación intersectoriales que se detallan a continuación, de los contemplados en el artículo 3.1.d) de la convocatoria de ayudas para 1998:

Nº DE EXPEDIENTE	IMPORTE
BI-0328-IN	27.602.600
BI-0329-IN	8.626.055
BI-0330-IN	35.045.600
BI-0331-IN	7.477.200
BI-0333-IN	33.657.630
TOTAL	**112.409.085**

Los datos económicos de los expedientes objeto de esta fiscalización: planes intersectoriales BI-0330-IN y BI-0333-IN y plan sectorial de Comercio BI-0323-SE, correspondientes a la financiación solicitada y justificada por el IFE y a la subvención concedida y satisfecha por HOBETUZ fueron los siguientes:

CONCEPTO	BI-0323-SE	BI-0330-IN	BI-0333-IN
Coste total del plan presupuestado		107.480.992	89.707.000
Subvención solicitada		71.107.300	43.780.000
Subvención concedida	42.276.922	35.045.600	33.657.630
Subvención justificada por el beneficiario	40.737.622	27.925.700	26.978.200
Subvención liquidada	38.660.579	26.318.000	25.713.700

A continuación se indican los principales datos referentes a la gestión de los citados planes formativos:

Expediente BI-0330-IN

La fecha de aprobación de la subvención provisional por el Patronato de HOBETUZ fue el 2.10.1998. Una vez aceptada la subvención por IFE, se produjo el 4.11.1998 la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ, confirmando la subvención inicialmente concedida.

IFE recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 18.11.1998 por importe de 21.027.360 pesetas, correspondiente al 60% del importe de la subvención concedida. El Patronato de HOBETUZ emitió Resolución el 20.12.1999, disponiendo la liquidación de la ayuda y cuantificando los conceptos debidamente justificados en un total de 26.318.000 pesetas, por lo que el 11.1.2000 IFE recibió 5.290.640 pesetas correspondientes a la diferencia entre el anticipo concedido y la cantidad debidamente justificada.

El plan intersectorial BI-0330-IN, referido a 124 empresas, estuvo constituido por 20 acciones formativas, con un total de 761 participantes certificados, frente a los 1.004 que figuraban en la solicitud y con un total de 394 horas de formación. Este plan incluyó la financiación de un estudio-diagnóstico de necesidades de formación del sector de alimentación.

Expediente BI-0333-IN

La fecha de aprobación de la subvención provisional por el Patronato de HOBETUZ fue el 2.10.1998. Una vez aceptada la subvención por IFE, se produjo el 13.11.1998 la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ, confirmando la subvención inicialmente concedida.

IFE recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 22.12.1998 por importe de 20.194.578 pesetas, correspondiente al 60% del importe de la subvención concedida. El Patronato de HOBETUZ emitió Resolución el 11.11.1999, disponiendo la liquidación de la ayuda y cuantificando los conceptos debidamente justificados en un total de 25.713.700 pesetas, por lo que el 17.11.1999 IFE recibió 5.519.122 pesetas correspondientes a la diferencia entre el anticipo concedido y la cantidad debidamente justificada.

El plan intersectorial BI-0333-IN, referido a 55 empresas, estuvo constituido por 27 acciones formativas, con un total de 621 participantes certificados, frente a los 816 que figuraban en la solicitud y con un total de 1.280 horas de formación.

Expediente BI-0323-SE

La fecha de aprobación de la subvención provisional por el Patronato de HOBETUZ fue el 2.10.1998. Aceptada la subvención por IFE, se produjo el 4.11.1998 la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ, confirmando la subvención inicialmente concedida.

IFE recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 18.11.1998 por importe de 25.366.153 pesetas, correspondientes al 60% del importe de la subvención concedida. El Patronato de HOBETUZ emitió Resolución el 9.12.1999, disponiendo la liquidación de la ayuda y cuantificando los conceptos debidamente justificados en un total de 38.660.579 pesetas, por lo que el 18.12.1999 IFE recibió 13.294.426 pesetas correspondientes a la diferencia entre el anticipo concedido y la cantidad debidamente justificada.

El plan sectorial de Comercio (BI-0323-SE) objeto de la presente fiscalización, referido a 681 empresas, estuvo constituido por 44 acciones formativas, con un total de 1.158 participantes certificados, frente a los 1.282 que figuraban en la solicitud y con un total de 1.754 horas de formación.

La realización de los cursos fue contratada por IFE, en su totalidad, con centros de formación privados.

IFE presentó las pertinentes justificaciones de costes de los planes objeto de fiscalización dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1998, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	BI-0323-SE	BI-0330-IN	BI-0333-IN	TOTAL
Contratación de servicios externos. Servicios de formación	38.774.852	22.680.000	25.713.700	87.168.552
Formadores internos	0	0	0	0
Material fungible/Bienes consumibles utilizados	0	0	0	0
Materiales didácticos	0	0	0	0
amortización o alquiler de instalaciones	0	0	0	0
Amortización o alquiler de equipamiento	0	0	0	0
Seguro de accidentes de los participantes	0	0	0	0
Transporte y alojamiento de los participantes	0	0	0	0
Gestión Interna/Externa	1.962.770	1.285.700	1.264.500	4.512.970
TOTAL COSTES FINANCIABLES	**40.737.622**	**23.965.700**	**26.978.200**	**91.681.522**
Gastos no financiables	0	0	0	0
Diagnóstico	0	3.960.000	0	3.960.000
TOTAL COSTES DEL PLAN DE FORMACION	**40.737.622**	**27.925.700**	**26.978.200**	**95.641.522**

1.3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS.

Además de la financiación obtenida de HOBETUZ, IFE recibió del Instituto Nacional de Empleo (INEM), durante el ejercicio 1997, subvenciones para la financiación de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación, por importe de 13.527.092 pesetas.

En un apartado específico se expondrá un breve comentario sobre las cuestiones más significativas observadas en la aplicación de estas subvenciones, en especial en lo referente a la concurrencia con el plan formativo financiado por HOBETUZ.

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por el Instituto de Fomento Empresarial correspondientes a la convocatoria de ayudas de 1998.

Asimismo, se ha verificado el posible solapamiento con otras subvenciones públicas, en especial con las recibidas del Instituto Nacional de Empleo (gestionadas por FORCEM) para la financiación de acciones complementarias y de acompañamiento a la formación.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado "in situ" todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, salvo por las limitaciones señaladas en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

- No existen, en todos los planes objeto de la presente fiscalización, partes firmados por los alumnos que acrediten su asistencia a los cursos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar el número de alumnos que, según IFE, finalizaron las acciones formativas. Sin embargo, este dato ha sido tenido en consideración por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de las subvenciones[140].

- IFE no ha facilitado a este Tribunal una base de alumnos que permita identificar a los alumnos que realizaron los cursos y por los que el beneficiario obtuvo financiación. Estas diferencias pueden deberse, bien a una minoración de alumnos realizada por HOBETUZ al efectuar la liquidación de las ayudas (si bien IFE carece de datos que permitan acreditar este hecho, así como su motivación), bien a problemas derivados de la utilización de la aplicación

[140] IFE manifiesta que los partes de asistencia no son obligatorios de acuerdo con lo establecido en la convocatoria de ayudas (Documento de alegaciones de IFE, alegación primera, página 1). A este respecto debe indicarse que el hecho de que no se exija la llevanza de estos partes en la convocatoria de ayudas de 1998 (si se hubiera establecido esta obligación no sería una limitación sino un incumplimiento), no impide que deba existir un adecuado control interno por parte de IFE sobre las asistencias de los alumnos a sus cursos.

En el caso de IFE, la muestra de cursos analizada adolecía de esta deficiencia. Se trata, por tanto, de una circunstancia de hecho y como tal ha sido descrita en el Anteproyecto. No se modifica el texto.

LOTUS NOTES que constituyó el soporte facilitado por HOBETUZ para la gestión mecanizada de estos planes durante 1998.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

Los asuntos más significativos que se han puesto de manifiesto en el análisis realizado han sido los siguientes:

- No consta, en ninguna de las facturas que justifican los costes del plan de formación fiscalizado, un detalle de cada uno de los conceptos financiables, incumpliendo lo establecido por el artículo 14.2 de la convocatoria de ayudas de 1997, que señala que "(...) e*n tales facturas deberán aparecer diferenciados y desglosados los distintos conceptos financiables tales como nº y precio de horas de impartición; materiales didácticos; alquileres (precio m^2)".*

- En los planes analizados se han detectado, en el número de alumnos que han participado en las acciones formativas, diferencias no aclaradas entre la relación de alumnos utilizada por HOBETUZ para realizar la liquidación de las subvenciones concedidas, la base de datos de alumnos en soporte informático facilitada por HOBETUZ al Tribunal y la relación de alumnos finalizados de que dispone IFE. Estas diferencias pueden deberse a una minoración de alumnos realizada por HOBETUZ al efectuar la liquidación de las ayudas, si bien IFE carece de datos que permitan acreditar este hecho, así como su motivación. Esta situación ha impedido al Tribunal conocer la identidad de los participantes realmente considerados en la liquidación final de las ayudas, según se observa en el siguiente cuadro:

EXPEDIENTE	Nº ALUMNOS EN BASE DE DATOS DE HOBETUZ	Nº ALUMNOS EN BASE DE DATOS DEL BENEFICIARIO	Nº ALUMNOS VALIDADOS Y CERTIFICADOS POR HOBETUZ
BI-0323-SE	1.482	1.278	1.158
BI-0330-IN	950	950	761
BI-0333-IN	663	621	663
TOTAL	**3.095**	**2.849**	**2.582**

2.3.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA.

- Este Tribunal ha efectuado una comparativa de costes entre diversas acciones formativas con similares características, correspondientes a distintos planes financiados por HOBETUZ y ejecutados por distintos proveedores, donde se han detectado diferencias significativas en el coste hora de formación. Estas diferencias surgen tanto en la actividad de aprobación de la subvención por HOBETUZ, como en la actividad de liquidación, según se observa en los cuadros siguientes:

COSTE SUBVENCIONABLE ACEPTADO POR HOBETUZ

BI-0323-SE					BI-0323-SE					DIFERENCIA
AF					AF					
Nº	DENOMINACIÓN	COSTE	NºHORAS	COSTE/HORA	Nº	DENOMINACIÓN	COSTE	NºHORAS	COSTE/HORA	
8	EUSKERA	250.909	40	6.273	18	EUSKERA	400.000	100	4.000	2.273
10	INGLÉS	282.273	45	6.273	4	INGLÉS PRESENCIAL	4.140.000	150	27.600	21.327
22	INFORMÁTICA BÁSICA	1.868.640	130	14.374	2	MICROSOFT OFFICE	4.598.000	360	12.772	1.602
23	PROCESADOR TEXTOS	2.310.000	210	11.000	2	MICROSOFT OFFICE	4.598.000	360	12.772	- 1.772
24	PROCESADOR TEXTOS	825.000	75	11.000	2	MICROSOFT OFFICE	4.598.000	360	12.772	- 1.772
25	HOJA DE CÁLCULO	1.650.000	150	11.000	2	MICROSOFT OFFICE	4.598.000	360	12.772	- 1.772

COSTE SUBVENCIONADO SEGÚN MEMORIA JUSTIFICATIVA

BI-0323-SE					BI-0333-IN					DIFERENCIA
A.F.					A.F.					
Nº	DENOMINACIÓN	COSTE	NºHORAS	COSTE/HORA	Nº	DENOMINACIÓN	COSTE	NºHORAS	COSTE/HORA	
8	EUSKERA	200.727	40	5.018	18	EUSKERA	400.000	100	4.000	1.018
10	INGLÉS	282.273	45	6.273	4	INGLÉS PRESENCIAL	3.105.000	150	20.700	14.427
22	INFORMÁTICA BÁSICA	1.388.130	130	10.678	2	MICROSOFT OFFICE	4.356.000	360	12.100	- 1.422
23	PROCESADOR TEXTOS	2.310.000	210	11.000	2	MICROSOFT OFFICE	4.356.000	360	12.100	- 1.100
24	PROCESADOR TEXTOS	825.000	75	11.000	2	MICROSOFT OFFICE	4.356.000	360	12.100	- 1.100
25	HOJA DE CÁLCULO	1.617.000	150	10.780	2	MICROSOFT OFFICE	4.356.000	360	12.100	- 1.320

Estas diferencias ponen de manifiesto que HOBETUZ está financiando cursos de características similares a precios diferentes, según cual sea el proveedor que realiza los cursos para el beneficiario de la subvención, en este caso IFE. Este hecho es especialmente significativo en las acciones formativas de "Euskera" e "Inglés" según se observa en el cuadro anterior. Debe destacarse además que estas diferencias surgen ya antes de la liquidación de la subvención (al referirse al importe subvencionable aceptado).

- Se ha seleccionado una muestra de cursos subvencionados por HOBETUZ de toda la programación del ejercicio 1998. Del análisis efectuado por este Tribunal, referente a la existencia de determinados requisitos, como son las hojas de inscripción de los alumnos, los partes de asistencia y la acreditación de la entrega de diplomas a los alumnos finalizados, se han observado las incidencias que figuran en el siguiente cuadro[141]:

[141] IFE manifiesta que no es obligatoria la llevanza de hojas de inscripción de los alumnos asistentes a los cursos (Documento de alegaciones de IFE, alegación Tercera.b-1 y 2), página 6). Con relación a esta alegación debe señalarse que el hecho de que no se establezca su obligatoriedad en la convocatoria, no excluye el deber de que el beneficiario acredite el cumplimiento de los requisitos necesarios para una selección objetiva de los alumnos asistentes.

Por otra parte, respecto a que los alumnos puedan inscribirse directamente en los centros de formación, debemos indicar que el Tribunal se limita a exponer una circunstancia de hecho que genera un riesgo que se añade a otras deficiencias de control interno detectadas y expuestas en el Anteproyecto de Informe, por lo que no se modifica el texto.

EXPEDIENTE	A.F.	GRUPO	DENOMINACIÓN	HOJAS DE INSCRIPCIÓN	PARTES DE ASISTENCIA	DIPLOMAS
BI-0330-IN	13	1	Técnico en panificación III	NO	SI	SI
	4	5	Atención al cliente	NO	SI	SI
BI-0328-IN	36	1	Word 97	NO	NO	NO
	36	3	Word 97	SI	NO	NO
	33	1	Dermoestética	SI	NO	NO
BI-0323-SE	27	1	Access 7.0 nivel I inicial	NO	SI	SI
	27	2	Access 7.0 nivel I inicial	NO	SI	SI
	24	2	Procesador textos Word avanzado	NO	SI	SI
BI-0329-SE	12	1	Procesador textos Word	NO	SI	SI
BI-0347-SE	2	1	Word iniciación	NO	SI	SI
	7	1	Access avanzado	NO	SI	SI
BI-0333-IN	3	1	Internet	NO	NO	SI
	26	1	Soldadura eléctrica	NO	NO	SI

Como puede observarse, en el 84% de los cursos analizados no se han proporcionado hojas de inscripción de los alumnos asistentes a los cursos. En los casos en que se han proporcionado, éstas no van firmadas por los alumnos y en algunas no se expresa cuál es el curso solicitado. Los alumnos se inscriben directamente en los centros de formación, lo que provoca deficiencias en el control interno de IFE, pues el seguimiento de los participantes no se lleva a cabo por el beneficiario de la subvención y se basa en la confianza depositada en los proveedores, con el consiguiente riesgo de que se facturen a IFE cursos que no se han realizado.

En cuanto a los partes de asistencia, no se han facilitado los correspondientes al plan BI-0328-IN (Sanidad). Se trata de un plan de formación realizado íntegramente por el Colegio de Farmacéuticos de Bilbao y tramitado por IFE, pero del que éste no ha realizado ningún seguimiento, ni en la ejecución, ni en la certificación de los alumnos finales[142].

[142] El beneficiario manifiesta que ha acreditado la asistencia de los alumnos al curso (Documento de alegaciones de IFE, alegación Tercera punto b-5), página 7). A este respecto, el Tribunal debe indicar que no afirma en el Anteproyecto de Informe que los cursos de este plan no se hayan realizado, sólo expone el hecho de que durante los trabajos de fiscalización *in situ*, IFE no pudo proporcionar los

- Se han detectado divergencias entre las fechas de celebración de los cursos que constan en los certificados entregados a los alumnos y las de los partes de asistencia. En concreto, en la acción nº 13, grupo 1, del plan intersectorial BI-0330-IN, el curso se celebró entre el 12.12.1998 y el 26.2.1999 según el diploma, mientras que de la información que se desprende de los partes de asistencia, el curso se realizó entre el 22.2.1999 y el 26.2.1999 con un total de 40 horas, lo que supone una impartición de 8 horas diarias. Estas evidencias hacen dudar de la veracidad de los controles de asistencia aportados.

- También han surgido deficiencias en el examen de los certificados entregados a los alumnos. En el plan de Sanidad BI-0328-IN, realizado por el Colegio de Farmacéuticos de Bilbao, no existen diplomas emitidos por IFE, lo que supone un incumplimiento del artículo 11.3 de la convocatoria de ayudas del ejercicio 1998 que señala, entre los derechos y obligaciones del titular del plan de formación, que "(...) *los titulares deberán entregar a cada participante un certificado de participación en la acción formativa, en el que consten los días en los que se ha desarrollado y las horas de formación recibidas. De este certificado el titular deberá conservar una copia con el recibí del participante o, en su defecto, la acreditación fehaciente de haberle sido remitido"*.

  Todo lo anterior pone de manifiesto la existencia de deficiencias de control interno por parte de IFE en la gestión de los fondos recibidos.

- Finalmente, debe señalarse que no consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha incidido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por IFE en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones[143].

---

diplomas correspondientes ni los partes de asistencia de los alumnos correspondientes a una muestra de acciones formativas del referido plan, lo que incumple el artículo 11.3 de la convocatoria de ayudas. En este sentido, los certificados remitidos por el beneficiario que acreditan la asistencia a los cursos no subsanan el incumplimiento mencionado. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

[143] El beneficiario manifiesta que realiza evaluaciones *ex post* de los cursos (Documento de alegaciones de IFE, alegación Tercera punto b-6), página 8). A este respecto, debe señalarse que el análisis del grado de satisfacción de los alumnos sobre la calidad de la formación recibida, no constituye un estudio de evaluació del impacto de la formación impartida, ya que no analiza la variación experimentada por

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior. Estas limitaciones afectan a aspectos que forman parte de la justificación presentada por el Instituto de Fomento Empresarial y han sido tenidos en cuenta por HOBETUZ al efectuar la liquidación final de la subvención.

Por otra parte, IFE ha incumplido el artículo 11.3 de la convocatoria de ayudas del ejercicio 1998, que establece la obligatoriedad de entregar a cada participante en el plan de formación un certificado de participación en la acción formativa, en el consten los días en los que se ha desarrollado y las horas de formación recibidas, del que se deberá conservar una copia con el recibí del participante o, en su defecto, la acreditación fehaciente de haberle sido remitido.

Asimismo, este Tribunal ha observado la existencia de algunas deficiencias de control interno por parte de IFE en la gestión de los fondos recibidos.

---

los alumnos en cuanto a su situación profesional, incremento de competitividad de las empresas, etc. En consecuencia, no puede aceptarse la alegación realizada y no se modifica el texto.

4.7.- MERCEDES BENZ ESPAÑA, S.A

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1.- NATURALEZA Y OBJETO DE LA ENTIDAD.

La sociedad anónima INDUSTRIAL MERCEDES-BENZ, se constituyó en Madrid el 29 de diciembre de 1.989, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de 17 de julio de 1.951, sobre Régimen Jurídico de las Sociedades Anónimas. El 28 de enero de 1.993 se produjo el cambio de denominación social por la actual de MERCEDES BENZ ESPAÑA, S.A.

El objeto de la entidad es la fabricación, distribución, comercialización, compraventa y reparación de toda clase de motores, maquinaria y vehículos de motor, así como sus piezas de recambio y accesorios respectivos. Puede, además, realizar todos los demás negocios relacionados directa o indirectamente con el sector de la automoción, motorismo y manufacturas metálicas afines, incluyéndose en ellos la adquisición de participaciones en sociedades de dichos sectores.

1.2.- CARACTERÍSTICAS DE LOS PLANES POR LOS QUE SE OBTIENEN LAS SUBVENCIONES.

Mercedes Benz España, S.A. recibió durante el ejercicio 1997, a través de Hobetuz, una subvención (VI-0013-EN) por importe de 29.374.900 pesetas, correspondiente a un plan de formación de empresa de los contemplados en el artículo 3.1.a) de la convocatoria de ayudas para 1997.

Los datos económicos correspondientes a la financiación solicitada y justificada por Mercedes Benz España, S.A., y a la subvención concedida y satisfecha por Hobetuz son los siguientes:

CONCEPTO	IMPORTE
Coste total del plan presupuestado	99.747.799
Subvención solicitada	39.717.079
Subvención concedida por Hobetuz	29.374.900
Subvención justificada por el beneficiario	80.444.848
Subvención liquidada	26.294.980

La fecha inicial de aprobación de la subvención por el Patronato de HOBETUZ fue el 8.10.1997. Aceptada la subvención por Mercedes Benz España, S.A. el 21.10.1997, finalmente, el 25.11.1997, se produjo la resolución definitiva del Patronato de HOBETUZ confirmando la subvención inicialmente concedida.

Mercedes Benz España, S.A., recibió un primer anticipo de HOBETUZ el 3.12.1997 de 17.624.940 pesetas, que representaba el 60% del importe de la subvención concedida. El Patronato de HOBETUZ emitió resolución el 26.6.1998 disponiendo la liquidación de la ayuda y proponiendo la reducción de la cantidad total asignada en la cuantía de 3.079.920 pesetas, por lo que el 30.6.1998, el beneficiario recibió 8.670.040 pesetas, correspondiente a la diferencia entre la subvención aprobada y la efectivamente validada por HOBETUZ.

Mercedes Benz España, S.A., presentó la pertinente justificación de costes dentro del plazo contemplado en la convocatoria de concesión de subvenciones para el año 1997, según el siguiente detalle:

CONCEPTO	IMPORTE
Contratación de servicios externos. Servicios de formación.	32.771.458
Formadores internos	0
Material fungible/bienes consumibles utilizados	0
Material didáctico	0
Amortización y alquiler de instalaciones	0
Amortización y alquiler de equipamiento	0
Seguros de los participantes	0
Transporte y equipamiento de los participantes	0
Gestión interna/externa	3.480.840
TOTAL COSTES FINANCIABLES	**36.252.298**
Otros gastos no financiables	44.192.550
TOTAL COSTES NO FINANCIABLES	**44.192.550**
TOTAL COSTES PLAN	**80.444.848**

El plan de formación de Mercedes Benz España, S.A., consta de dos tipos de acciones formativas: las de carácter horizontal, entre las que se incluyen cursos de idiomas e informática, y las relacionadas directamente con la actividad productiva de la sociedad, como las acciones formativas de “Pegado por calentamiento” o “Proyecto milenio”, siendo éstas últimas impartidas fundamentalmente por los proveedores que suministraron la maquinaria empleada en el proceso de producción.

Consecuentemente estas acciones formativas han constituido cursos de adaptación de los trabajadores a las nuevas tecnologías que incorporaba esta maquinaria.

1.3.- OTROS ASUNTOS DE INTERÉS.

Durante el ejercicio 1997, además de la financiación obtenida de HOBETUZ, Mercedes Benz España, S.A., recibió del Instituto Nacional de Empleo (INEM), a través de la Fundación para la Formación Continua (FORCEM) una subvención por importe de 33.228.237 pesetas para la financiación de un plan de formación de empresa del tipo de los contemplados en el artículo 8 del II Acuerdo Nacional de Formación Continua, con número de expediente F19970980.

En un apartado específico se expondrá un comentario sobre las cuestiones más significativas observadas en la aplicación de estas subvenciones, en especial en lo referente a la concurrencia con el plan formativo financiado por HOBETUZ.

1.4.- OBJETIVOS Y ALCANCE.

El objetivo de la presente fiscalización es verificar la correcta obtención, aplicación y justificación de las subvenciones recibidas de HOBETUZ por Mercedes Benz España, S.A., correspondientes a la Convocatoria de 1997. Asimismo, se ha verificado la inexistencia de concurrencia con otras subvenciones públicas, en especial, con las subvenciones recibidas del Instituto Nacional de Empleo para la financiación de acciones de formación continua.

Para la consecución de este objetivo se han aplicado “in situ” todos los procedimientos y pruebas que se han estimado necesarios sobre los libros, justificantes y registros contables y extracontables de la entidad, excepto por las limitaciones que se señalan en el apartado 2.1 siguiente.

II.- RESULTADOS DEL TRABAJO REALIZADO.

2.1.- LIMITACIONES.

En la realización de esta fiscalización, se han producido las siguientes limitaciones, que afectan tanto a la subvención concedida por HOBETUZ y como a la concedida por el INEM:

- No existen partes de asistencia firmados por los alumnos, por lo que este Tribunal no ha podido verificar la realidad y exactitud de los alumnos que, según Mercedes Benz España, S.A., finalizaron las acciones formativas. A este respecto, debe tenerse en cuenta que el dato de alumno finalizado ha sido tenido en consideración por las entidades gestoras de las subvenciones para efectuar la liquidación final de las ayudas.

- No existen partes de imputación de horas del personal propio de Mercedes Benz, S.A.; lo que ha impedido verificar la realidad y exactitud del coste imputado por esta sociedad en la justificación presentada respecto a las subvenciones recibidas en 1997 de HOBETUZ y del INEM para la formación continua de sus trabajadores, tanto en concepto de costes de profesorado interno como de costes de gestión.

2.2.- ANÁLISIS FINANCIERO Y DE CUMPLIMIENTO.

De acuerdo con la justificación presentada por la entidad fiscalizada, los costes derivados de la impartición de los cursos financiados a través de la subvención concedida por la Fundación HOBETUZ corresponden al concepto de "Contratación de servicios externos. Servicios de formación" y al concepto "Costes de gestión interna". Este Tribunal ha verificado las facturas que soportan estos costes y su pago, y se han detectado las siguientes incidencias:

- En la liquidación de las ayudas, este Tribunal ha observado que HOBETUZ no toma en consideración para la financiación de las acciones formativas las diferencias existentes entre los alumnos aprobados en solicitud para cada acción formativa y los alumnos que finalmente han finalizado, tal y como puede

apreciarse en el siguiente cuadro, para una serie de acciones y cursos tomadas como muestra de fiscalización:

ALUMNOS HOBETUZ EN APROBACIÓN			FINANCIACIÓN	ALUMNOS HOBETUZ EN BASE DATOS			FINANCIACIÓN	DIFERENCIA
A.F.	Grupo	Alumno/Grupo		A.F.	Grupo	Alumno/Grupo		Alumno/Grupo
05	4	17	168.300	05	4	12	168.300	-5
05	5	17	168.300	05	5	10	168.300	-7
08	1	17	168.300	08	1	13	168.300	-4
08	2	17	168.300	08	2	13	168.300	-4
08	3	17	168.300	08	3	12	168.300	-5
08	4	17	168.300	08	4	13	168.300	-4
12	3	10	307.500	12	3	6	307.500	-4
15	1	6	320.000	15	1	3	320.000	-3
31	28	15	357.143	31	28	10	357.143	-5

- Como consecuencia de lo indicado anteriormente, y tomando en consideración los datos totales de este plan de formación, se produce un incremento en el coste financiable por alumno certificado a HOBETUZ respecto al coste financiable por alumno inicialmente aprobado por esta fundación como se observa en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	SOLICITUD	APROBACIÓN HOBETUZ	CERTIFICACIÓN	LIQUIDACIÓN HOBETUZ
Alumnos	1.168	1.143	989	961
Grupos	95	91	82	74
Horas formación	37.049	34.711	33.128	32.029
Subvención	39.717.079	29.374.900	36.252.298	26.294.980
Coste Alumno	**34.004**	**25.700**	**36.656**	**27.362**

- Constan en el expediente de justificación de costes dos facturas emitidas por el Institute for International Research, número A919/21337 y A919/21338 de 25.3.1997, por importe de 196.040 pesetas, cada una, que sirvieron para justificar los costes incurridos en la acción número 30 denominada “Dirección de fabricación”. Dichas facturas corresponden a los gastos de asistencia a una conferencia de dos directivos de Mercedes Benz, S.A.

Este Tribunal considera que las conferencias no son objeto de financiación en el marco de la convocatoria de ayudas de HOBETUZ dado que no forman parte del desarrollo de un proceso de formación (punto 3.4 de la convocatoria de ayudas de HOBETUZ para el ejercicio 1997), por lo que este Tribunal no considera financiables las 371.800 pesetas validadas por HOBETUZ en concepto de coste externo de formación y costes internos de gestión de esta acción formativa.

- En la liquidación de alumnos presentada a HOBETUZ, este Tribunal ha observado la existencia de al menos 29 participantes pertenecientes a centros de trabajo de Mercedes Benz, S.A. radicados fuera de la Comunidad Autónoma del País Vasco (concretamente Barcelona y Madrid) que han sido justificados y aceptados por HOBETUZ como participantes válidos de este plan de formación.

  No obstante lo anterior, la reducción de alumnos practicada por este Tribunal por este motivo no ha supuesto ajuste alguno ya que el número total de alumnos que finalizaron estos cursos, excluidos aquéllos indebidamente justificados, fue igual o superior al número de alumnos contemplado en la solicitud.

- Este Tribunal también ha observado la existencia de 58 participantes que, pertenecientes a una empresa alemana (Mercedes Benz, AG), se encontraban prestando servicios en una empresa española (Mercedes Benz, S.A.) en situación de desplazamiento temporal[144]. Estos trabajadores, en aplicación del art. 17 del Reglamento 1408/71, de las Comunidades Europeas, no estaban de alta en el Sistema de Seguridad Social español en la fecha de realización de los cursos, y, por tanto, no efectuaban cotización alguna a éste.

  En opinión de este Tribunal, la formación de estos trabajadores queda excluida del ámbito subjetivo de financiación de HOBETUZ, por lo que debe ser rechazada su consideración como alumnos cuya formación debe ser financiada por HOBETUZ. Eliminados estos trabajadores de la relación de alumnos justificados, procede efectuar las siguientes minoraciones:

  – Eliminar como válidamente justificada la acción formativa nº 1 (Español), que HOBETUZ financió con 745.200 pesetas.

[144] Existen trabajadores extranjeros (alemanes) que trabajan para Mercedes Benz España, S.A. y que, por tanto, cotizan a SS Española. Estos trabajadores tienen derecho a que su formación sea financiada por HOBETUZ si prestaban servicios en el centro de trabajo de Vitoria.

- Reducir la financiación correspondiente a la acción formativa nº 29 (Plásticos en automoción) en 74.250 pesetas, al quedar reducidos a dos, los tres trabajadores participantes en este curso.

2.3.- ANÁLISIS DE OTRAS SUBVENCIONES PARA FORMACIÓN CONTINUA RECIBIDAS POR MERCEDES BENZ ESPAÑA, S.A.

Mercedes Benz España, S.A. recibió del INEM durante el ejercicio 1997, una subvención para formación continua por importe de 33.228.237 pesetas, mediante Resolución del Director General del referido Organismo de 10.11.1997, con número de expediente F19970980.

La justificación de costes presentada por Mercedes Benz, S.A. a FORCEM ascendió a un total de 218.544.424 pesetas, de las que 91.770.252 pesetas correspondían a costes financiables. FORCEM, al efectuar la validación de esta justificación, redujo el importe válidamente justificado a 173.364.419 pesetas, ascendiendo los costes financiables imputables a esta subvención a 46.590.247 pesetas.

Este Tribunal ha verificado la inexistencia de solapamientos entre estas subvenciones y las concedidas por la Fundación HOBETUZ. No obstante, su análisis ha puesto de manifiesto algunas deficiencias que se señalan a continuación.

- En la solicitud presentada por Mercedes Benz España S.A. se preveía la formación de un colectivo de 2.517 participantes, que suponía el 50% de los trabajadores totales de la entidad. Sin embargo, tras la justificación presentada por el beneficiario, el número de trabajadores realmente formados ha sido de tan sólo 628 alumnos, esto es un 25% de los partícipes estimados por el beneficiario en su solicitud.

  No obstante lo anterior, FORCEM no efectuó ajuste alguno a la liquidación presentada por Mercedes Benz, S.A. por este motivo, entendiendo FORCEM que, en este apartado, el grado de cumplimiento de las condiciones de concesión de esta ayuda fue del 100%.

- Mercedes Benz ha imputado 120.000 pesetas como gastos de profesorado que en realidad corresponden a gastos de desplazamiento y estancia del trabajador

asistente al curso de Ergonomía y Condiciones de Trabajo. Este tipo de gasto está excluido de financiación en los planes de empresa, por lo que no puede aceptarse esta imputación.

- En la acción formativa nº 32 (Word 6.0), Mercedes Benz ha aportado como justificación de gasto de profesorado una factura de la sociedad New Training, S.L. de 90.000 pesetas por la impartición de un curso de 10 horas, cuando el curso solicitado y aprobado por FORCEM tenía una duración de 20 horas (límite mínimo general previsto en la convocatoria de ayudas para la financiación acciones formativas), por lo que este Tribunal considera que debe minorarse la justificación realizada en el referido importe.

- Mercedes Benz ha imputado una factura de la sociedad "Other Activities" de 869.700 pesetas (IVA excluido) en las acciones formativas nº 73, 74 y 75, que correspondían a Acces, Excel y Word de nivel III, respectivamente. La factura imputada, emitida por esta sociedad, indica que la formación impartida fue la de un curso de SKILWARE, por lo que este Tribunal estima que la formación impartida no se corresponde con la indicada en la solicitud y, por tanto, no procede su imputación a este plan de formación.

- En las acciones formativas nº 71 y 72 Mercedes Benz, S.A. ha imputado los costes de formación teórica (en un centro de formación profesional reglada) y práctica de aprendices. Este Tribunal considera que existe un riesgo de que estos costes estén ya financiados a través de las ayudas que el INEM concede para la financiación de los contratos de aprendizaje.

- Verificadas las facturas imputadas en las acciones formativas nº 9, 56, 57 y 58, este Tribunal ha observado que la duración real de cada uno de estos cursos ha sido inferior a la que figuraba en la solicitud aprobada por FORCEM. Estas reducciones, oscilan entre un 20 y un 77%, sin que FORCEM haya practicado minoración alguna en la ayuda concedida.

- Por último, este Tribunal debe destacar que Mercedes Benz, S.A. indicó a FORCEM que no había percibido fondos adicionales procedentes de otras Administraciones Públicas, o de otros entes públicos o privados para la misma actividad.

  Este Tribunal entiende que la certificación no fue correctamente cumplimentada

dado que para la actividad en cuestión: formación profesional de sus trabajadores, Mercedes Benz, S.A. sí había recibido fondos de origen público, los procedentes de HOBETUZ (si bien para otro plan de formación), y por tanto, debió comunicar esta circunstancia a FORCEM.

Como consecuencia de las incidencias señaladas en los párrafos anteriores se produce una minoración de la justificación presentada por Mercedes Benz S.A.; no obstante, a pesar de ello, la justificación resultante es superior al importe de la subvención concedida por lo que no procedería solicitar reintegro alguno.

2.4.- ANÁLISIS DE EFICACIA Y EFICIENCIA

Del análisis de aspectos de eficacia, eficiencia y economía realizado sobre cursos financiados a través de las subvenciones para formación continua concedidas tanto por HOBETUZ como por FORCEM, se deducen las siguientes consideraciones:

- Este Tribunal ha observado la existencia de defectos en la cumplimentación de la relación de asistentes a los cursos realizada por Mercedes Benz, S.A, sin que HOBETUZ haya requerido la rectificación de estos impresos. Así, en ninguno de estos documentos han sido cumplimentados los datos relativos al horario de celebración de los cursos.

- No consta la existencia de informes de evaluación del impacto que la formación impartida ha incidido sobre la situación profesional de los trabajadores (mayor estabilidad en el empleo, mejoras salariales, incremento de la productividad y competitividad de las empresas, etc.), por lo que este extremo no ha podido ser tenido en cuenta por Mercedes Benz España, S.A. en la futura planificación de las acciones, lo que puede afectar al grado de eficiencia con que se aplican las subvenciones.

- Tampoco existe constancia de que se hayan solicitado diversas ofertas a los proveedores de cursos de formación, con el objeto de conseguir una optimización de los costes y calidad de la formación impartida.

- En lo que se refiere a alumnos formados por curso, este Tribunal ha observado la existencia de diferencias significativas entre los datos recogidos en la

solicitud de ayudas a HOBETUZ y los recogidos en la liquidación de ayudas, como ya se ha indicado. Así, en lo que se refiere a la solicitud presentada a HOBETUZ, el número de trabajadores que Mercedes Benz, S.A. previó formar fue de 1.168 partícipes, lo que suponía un porcentaje de participación en dicho plan de formación del 32,31% del total de la plantilla; mientras que el número de alumnos validados por HOBETUZ fue de 619, lo que redujo el porcentaje de participación de la plantilla de Mercedes Benz, S.A. al 17,12%.

En lo que se refiere a la solicitud de ayudas presentada a FORCEM, Mercedes Benz, S.A. previó que participaran en este plan de formación 2.517 partícipes, lo que suponía un porcentaje de participación el 50,29% de su plantilla total; mientras que el número de alumnos finalmente validados por FORCEM fue de 454, lo que supone un porcentaje de participación del 9,07% del total de la plantilla de esta sociedad.

- Existen diferencias entre los porcentajes de participación de determinados colectivos (mujeres, trabajadores mayores de 45 años y trabajadores no cualificados) previstos por Mercedes Benz, S.A. en su solicitud (parámetros que fueron objeto de valoración por HOBETUZ para la concesión de la subvención), y los que se obtienen del listado de participantes en las acciones formativas de este plan de formación. Sin embargo, HOBETUZ no ha tenido en consideración este incumplimiento a la hora de efectuar la liquidación de esta subvención.

  Así, en lo que se refiere a participación de mujeres, Mercedes Benz, S.A. previó en su solicitud que el porcentaje de mujeres formadas ascendería al 22% del total de participantes, sin embargo, en la liquidación del plan, este porcentaje ha sido del 19%. En lo que se refiere a trabajadores no cualificados, el porcentaje de asistentes previsto por Mercedes Benz, S.A. en su solicitud fue del 13% y, sin embargo, el porcentaje que alcanzó este colectivo una vez finalizado este plan de formación fue del 5%.

  Esta misma situación se produce en el ámbito de las subvenciones concedidas por el INEM. Así, dentro de los requisitos contenidos en la solicitud de esta subvención figuraba la formación de un porcentaje del 29,13% de trabajadores no cualificados; sin embargo, ninguno de los de los trabajadores validados por FORCEM pertenecía a este segmento laboral. No obstante lo anterior, FORCEM estableció que Mercedes Benz, S.A. había cumplido el 100% de las condiciones exigidas en convocatoria.

- En lo que se refiere al alcance real de la formación impartida, este Tribunal ha observado la existencia de un elevado número de alumnos que realizan más de un curso, tal y como puede observarse en el cuadro adjunto, lo que reduce sensiblemente el alcance real de esta formación.

CONCEPTO	VI-0013-EN	F19970980
Total partícipes formados	1.016	628
Total alumnos formados	619	454
% reducción alumnos/partícipes	39,07%	27,71%
Total plantilla	3.615	5.005
% Alumnos s/total plantilla	17,12%	9,07%

- Existen diferencias significativas en el coste aplicado a acciones formativas de similar contenido en función de la fundación que gestione su financiación: HOBETUZ o FORCEM. Las diferencias más significativas se producen en las acciones formativas de informática de usuario e idiomas, en las que el coste aprobado por hora y partícipe es un 520% y un 160% superior, respectivamente, en FORCEM respecto a HOBETUZ.

  Este Tribunal no considera razonable esta situación, dado que, en ambos casos, se trata de formar a trabajadores en activo con unos mismos estándares de calidad, por lo que la existencia de estas disparidades implica una ineficiencia en la gestión de los fondos públicos.

III.- CONCLUSIONES.

Este Tribunal no ha podido verificar los extremos incluidos como limitaciones en el apartado 2.1 anterior.

Asimismo, este Tribunal ha observado diversas deficiencias en la liquidación de las ayudas financiadas por HOBETUZ, que se indican en el apartado 2.2, lo que podría dar lugar a un reintegro de 1.191.250 pesetas, de lo que se dará traslado a la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, a los efectos oportunos.

Asimismo, este Tribunal ha observado diversas deficiencias en la liquidación de las ayudas financiadas por el INEM (gestionadas por FORCEM), que se indican en el apartado 2.3, si bien no procedería solicitar reintegro alguno.

Madrid, 19 de septiembre de 2002

EL PRESIDENTE



Fdo.: Ubaldo Nieto de Alba