

INFORME DEFINITIVO
CONTROL ESPECIAL
SUBVENCIONES FORMACION PROFESIONAL
PARA EL EMPLEO

EJERCICIOS 2009 - 2012

(CÓRDOBA)

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

II. OBJETO DEL CONTROL

III. ALCANCE Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

III.1. Alcance

III.2. Procedimientos de auditoría

IV. SALVEDADES

IV.1. Limitaciones al alcance

IV.2. Incumplimientos

IV.2.1 Aspectos Generales

IV.2.2. Aspectos concretos por fases del procedimiento de gestión de las subvenciones

- A) Requisitos de los beneficiarios y concesión de la subvención
- B) Pago y seguimiento presupuestario
- C) Justificación de los fondos recibidos
 - C.1) Documentos y cuenta justificativa aportados por el beneficiario
 - C.2) Informes de auditoría
 - C.3) Tramitación de las distintas fases por parte del órgano gestor
- D) Otros incumplimientos

V. CONCLUSIONES

V.1. Sobre los procedimientos y gestión de las subvenciones

V.2. De las Justificaciones de los fondos recibidos

VI. DICTAMEN

VII. PÁRRAFO DE ÉNFASIS

VIII. RECOMENDACIONES

ANEXOS

Anexo. Muestra-Expedientes seleccionados

- Anexo I. Incumplimientos**
 - a) Incumplimientos por expedientes.**
 - b) Expedientes**
- Anexo II. Normativa aplicable**
- Anexo III. Alegaciones**
- Anexo IV. Comentarios de la Intervención a las alegaciones**

I.- INTRODUCCIÓN

El artículo 93 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (en adelante, TRLGHP) establece que el control de carácter financiero tendrá por objeto comprobar el funcionamiento económico-financiero de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus entidades instrumentales, de las instituciones, así como de los consorcios, fundaciones y demás entidades del artículo 5.1 y fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el artículo 5.3.

El apartado 2 del mismo artículo dispone que el control podrá realizarse, siguiendo las directrices de la Intervención General, en los plazos o períodos que la trascendencia de la operación u operaciones a controlar y de la entidad sujeta al mismo hagan aconsejable.

Por otra parte, el artículo 50 del Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril, establece que el control financiero podrá referirse a la total actuación del ente u organismo durante cada ejercicio económico, o bien a aquellas operaciones individualizadas y concretas que a juicio de la Intervención General, por sus características, importancia o repercusión puedan afectar en grado considerable a su desenvolvimiento económico-financiero. En este sentido, los distintos informes provinciales de Control Financiero Permanente del Servicio Andaluz de Empleo correspondientes al ejercicio 2012 pusieron de manifiesto numerosas e importantes irregularidades en los expedientes controlados que afectan fundamentalmente a la gestión realizada por los servicios de formación en la tramitación de las subvenciones de Formación Profesional para el Empleo.

Por su parte, el artículo 9 del Decreto 9/1999 establece la necesidad de que por la Intervención General de la Junta de Andalucía se apruebe un Plan de Auditorías comprensivo de las actuaciones de control a realizar en cada ejercicio.

En cumplimiento de este mandato, con fecha 27 de febrero de 2013 se aprobó el Plan de Auditorías, Control Financiero y Control Permanente de la Intervención General de la Junta de Andalucía para 2013, en el que se contempla el presente control especial sobre la justificación de las subvenciones concedidas en materia de formación profesional para el empleo de los ejercicios 2009 a 2012.

Por cuanto antecede, la Intervención General de la Junta de Andalucía, a través de las distintas intervenciones provinciales y en cumplimiento del Plan de Auditoría de 2013 mencionado, ha realizado una auditoría de cumplimiento a las subvenciones de Formación Profesional para el Empleo otorgadas en Andalucía durante los ejercicios de 2009 a 2012.

La comprobación se ha desarrollado por esta Intervención Provincial de acuerdo con los Principios y Normas de Auditoría aplicables al Sector Público, habiéndose efectuado todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría necesarios para concretar la opinión y conclusiones de este informe.

Los pasados 23 y 24 de abril de 2014, se notificó el informe provisional de este control financiero a la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Córdoba y a la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte de Córdoba, respectivamente.

La Dirección Provincial del S.A.E. remitió escrito a esta Intervención Provincial el 13 de mayo de 2014 y la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte remitió alegaciones el pasado 27 de mayo.

El contenido de ambos documentos se contiene en el Anexo III de este informe definitivo denominado ALEGACIONES ÓRGANO GESTOR.

La opinión de esta Intervención Provincial sobre las mismas se refleja en el Anexo IV. Nuestros comentarios se centran en las alegaciones de la Delegación Territorial, ya que el escrito de la Dirección Provincial del S.A.E. no puede calificarse como alegaciones al informe provisional.

II.- OBJETO DEL CONTROL

El Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre reestructuración de Consejerías, atribuyó a través del artículo 6, las competencias en materia de formación profesional para el empleo a la Consejería de Educación, desempeñadas hasta entonces por la Consejería de Empleo a través del Servicio Andaluz de Empleo, de conformidad con la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo y con la disposición transitoria tercera del citado Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo.

Haciéndose necesario hacer efectivo el traspaso de competencias mencionado, a través del Decreto Ley 4/2013, de 2 de abril, se modificó la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, suprimiéndose la formación profesional para el empleo del elenco de funciones del Servicio Andaluz de Empleo.

Con la entrada en vigor del Decreto Ley 4/2013, de 2 de abril, por el que se modifica la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo, se confieren las competencias en materia de formación para el empleo a la actual Consejería de Educación, Cultura y Deporte, disponiéndose que los órganos de esta Consejería concluirán, en todas sus incidencias y trámites, los procedimientos relativos a subvenciones y ayudas en materia de formación profesional para el empleo, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto-ley, incluyendo la iniciación y conclusión de los expedientes de reintegro y sancionadores por infracciones en relación con dichas subvenciones y ayudas. A tal efecto, el Servicio Andaluz de Empleo remitirá a la Consejería competente en materia de formación profesional para el empleo los expedientes en tramitación, en el estado en que se encuentren, para su continuación y resolución.

El objetivo principal de este informe es concluir si los procedimientos aplicados para la concesión, pago, justificación y, en su caso, reintegro, se adecúan a lo que se establece en las órdenes reguladoras de los planes de formación para el empleo vigentes a lo largo del periodo controlado (*Orden de 23 octubre de 2008, Orden 15 de*

mayo de 2009 y Orden de 23 de octubre de 2009). El alcance concreto se describe en el apartado III del presente informe.

Los trabajos de comprobación finalizaron en **la primera quincena del mes de abril de 2014** y se han llevado a cabo en la sede de la Intervención Provincial, tras la finalización de la remisión de la documentación, los días 6 y 7 de noviembre de 2013, por parte de la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte y la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Córdoba, respectivamente.

El control se ha extendido a la gestión llevada a cabo por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo, entidad competente para el inicio y resolución de concesión de todos los expedientes controlados, mientras que la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en su calidad de órgano que ostenta las competencias en el momento de la emisión de este informe, será la entidad receptora de las conclusiones y responsable del seguimiento de las recomendaciones.

III.- ALCANCE Y PROCEDIMIENTOS DE AUDITORÍA

III.1. Alcance

Respecto al objeto descrito en el apartado anterior, las actuaciones de control se han dirigido a verificar:

- a) La adecuada y correcta obtención de la subvención por parte de los beneficiarios.
- b) El cumplimiento por parte de los beneficiarios de sus obligaciones en la gestión y aplicación de la subvención.
- c) La adecuada y correcta justificación de la subvención por parte de los beneficiarios.
- d) La realidad y la regularidad de las acciones formativas que, de acuerdo con la justificación presentada por los beneficiarios, han sido financiadas con la subvención.
- e) La adecuada y correcta financiación de las actividades subvencionadas.
- f) La existencia de hechos, circunstancias o situaciones no declaradas en el momento de la concesión, o en el de la justificación, en relación a la financiación de las actividades.

El alcance material se ha centrado en el análisis de los expedientes que sustentan las subvenciones previstas en las órdenes mencionadas, salvo los correspondientes a becas y ayudas de alumnos, que se han excluido del control. En concreto se han comprobado las siguientes líneas de subvenciones:

LINEA 1. Acciones de Formación Profesional Intensivas (capítulos III y VII de la Orden 31-10-2008) (concurrencia no competitiva).

LINEA 2. Acciones Formativas con compromiso de contratación (orden 15 de mayo de 2009) (conurrencia no competitiva).

LINEA 3. Cursos de Formación dirigidos prioritariamente a personas desempleadas (Orden 23 de octubre de 2009) (conurrencia competitiva).

LINEA 4. Acciones Formativas con compromiso de contratación (Orden 23 de octubre de 2009) (conurrencia no competitiva).

LINEA 5. Acciones Formativas dirigida prioritariamente a personas ocupadas (Orden 23 de octubre de 2009) (conurrencia no competitiva).

Todas las líneas fueron objeto de tramitación con cargo a los distintos servicios de las aplicaciones presupuestarias 765 00, 775 00 y 785 00 del programa 31L.

III.2. Procedimientos de auditoría

En el control realizado, el universo está constituido por el conjunto de expedientes del capítulo VII tramitados y contabilizados durante el periodo objeto de control.

Los expedientes a revisar se han seleccionado por muestreo, según el número de expedientes incluidos en el correspondiente universo, aplicándose el porcentaje muestral por tramos que se expone a continuación:

Nº de expedientes del universo	Nº de expedientes que constituyen la muestra
Hasta 300	20%
De 301 a 500	15%
De 501 en adelante	10%

Los expedientes incluidos corresponden al capítulo VII del presupuesto de gastos y, concretamente, a las siguientes aplicaciones presupuestarias:

- Subconcepto 765 00 del programa 32L
- Subconcepto 775 00 del programa 32L
- Subconcepto 785 00 del programa 32L

A estos listados, cuyos expedientes formarán el universo objeto de control, se les han aplicado los porcentajes anteriores mediante un procedimiento de muestreo no aleatorio dirigido a la selección de expedientes con mayor importe hasta completar el porcentaje de la muestra.

Las muestras obtenidas han sido las siguientes:

Subconcepto	Universo	Muestra	Porcentaje muestra
765.00	94	10	10 %
775.00	441 (1)	43 (1)	9 % (1)
785.00	158	16	10 %
TOTAL	693 (1)	69 (1)	10 %

(1) Este cuadro difiere del que se incluía en el informe provisional porque se ha detectado que incluía dos expedientes que en realidad formaban parte de un solo expediente administrativo.

IV. SALVEDADES

En este apartado se incluyen tanto las limitaciones al alcance como los incumplimientos detectados en las actuaciones de control.

IV.1. Limitaciones al alcance

En la realización de nuestro trabajo se han producido las siguientes incidencias que han supuesto una limitación al alcance del control:

IV.1.a) Acreditación de la concurrencia competitiva en la concesión de las subvenciones de esta modalidad.

Salvo en las subvenciones concedidas en el año 2009, en las que entendemos que existe documentación acreditativa de la valoración de los distintos elementos que se han considerado para la concesión de las subvenciones a las entidades solicitantes, en

las subvenciones concedidas en los años 2010, que son la gran mayoría de expedientes, y 2011, los trabajos de los órganos instructores deberían reflejarse en un informe de evaluación de las distintas solicitudes (Artículo 93.3 de la Orden de 23-10-2009) del que pudiera deducirse la trazabilidad de su decisión, y por tanto la posibilidad de control de la misma.

Esa documentación no figura en los expedientes objeto de control, no obstante, fue objeto de un requerimiento específico mediante oficio de 14/11/2013 al que el Servicio Andaluz de Empleo respondió remitiendo la documentación, que al menos acredita la valoración de los distintos elementos de los proyectos de los solicitantes del año 2009, pero respecto a los años 2010 y 2011, como se ha indicado, los informes de evaluación de las solicitudes, se limitan a indicar una puntuación total de cada una de las acciones formativas presentadas, lo que impide cualquier intento de revisión de dicha valoración.

IV.1.b) Acreditación de que las especialidades formativas subvencionadas se encuentran incluidas en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas y que las entidades solicitantes se encuentran inscritas o acreditadas, en su caso, en el Registro de Centros y Entidades colaboradoras en materia de formación para el Empleo en Andalucía.

Un requisito de las acciones formativas es la inscripción en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas, con las excepciones reguladas en la propia normativa y que las entidades y centros que participen en los programas de formación profesional para el empleo estén inscritos o acreditados en el citado Registro.

Los solicitantes no tienen que aportar documentación acreditativa de estas circunstancias acompañando a sus solicitudes, no obstante, dado que es un requisito de la concesión de las subvenciones, y la acreditación del mismo no figuraba en los expedientes, este centro fiscal solicitó el 14/11/2013 documentación sobre su cumplimiento, en respuesta a dicha petición el Servicio Andaluz de Empleo envió copias de pantalla de su aplicación informática en la que se indica que las entidades beneficiarias en su gran mayoría se encuentran inscritas y/o acreditadas en el citado Registro, no obstante se nos advirtió en nota interior de 30-11-2013, *“sobre la homologación de distintas entidades, adjuntamos documentos generados por el programa del Registro de Centros... Este registro que se envía son las homologaciones existentes al día de la fecha (20-11-2013), por lo tanto no es un histórico, si hay alguna especialidad que no está incluida y fue programada en su día es debido a que esa especialidad ha causado baja en el fichero de especialidades o la entidad ha solicitado la*

baja posteriormente a la programación de los cursos, para comprobar ese particular habría que localizar la resolución en la que se homologó dicha especialidad”.

Como se ha indicado, y asimismo reflejan las alegaciones del órgano gestor, ha sido muy elevado el nivel de cumplimiento de este requisito, con las excepciones que se indican en los anexos correspondientes, pero la falta de acreditación documental del mismo en los expedientes debe figurar como una limitación al alcance general.

IV.1.c) Documentación justificativa de los gastos realizados.

Uno de los objetivos del control es la verificación de la realidad y la regularidad de las acciones formativas financiadas con las subvenciones. Para ello, una parte esencial del trabajo es la comprobación material de los justificantes de gastos y comprobar su relación indubitada con la actividad subvencionada y en definitiva su elegibilidad. Entendemos, según la Orden de 23 de octubre de 2009, que los beneficiarios no tenían que presentar materialmente dichos gastos justificativos con la documentación justificativa, sin embargo esta ausencia implica una importante limitación al alcance del control.

En otros casos, la documentación justificativa que se encuentra en los expedientes, o no es original o no es copia debidamente autenticada, no obstante hemos realizado su análisis en orden a la consecución del objetivo citado, pero se debe insistir como limitación al alcance, que se ha realizado sobre un documento que no reúne los requisitos mínimos de autenticidad, lo que implica que las conclusiones que se extraigan de los mismos deben realizarse con las necesarias cautelas.

El número de expedientes en los que no figura ningún tipo de documentación justificativa de los gastos en ningún formato es de 39, lo que supone un 56 % del total. (dato modificado respecto al informe provisional por revisiones posteriores que no afectan al contenido del informe de control).

IV.1.d) Subvenciones con compromiso de contratación.

No se ha aportado documentación acreditativa del mantenimiento del compromiso de contratación durante todo el periodo necesario en las subvenciones que incluían esta obligación del beneficiario.

IV.1.e) Selección del alumnado que participa en las distintas acciones de formación.

No se ha aportado documentación que acredite el cumplimiento del artículo 19 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, sobre *“solicitud, selección y obligaciones de los participantes”* en las acciones formativas, ni del artículo 16.3 de la Orden de 23 de octubre de 2009, según el cual *“La selección de los participantes seleccionados se realizará por el Servicio Andaluz de Empleo, con arreglo a los requisitos establecidos para cada acción”*.

IV.2. Incumplimientos

Sin perjuicio del desarrollo pormenorizado de los incumplimientos detectados que se incluye en el Anexo I de este informe, clasificando las incidencias que se han producido en los expedientes y detallando las que se han detectado en cada uno de los mismos, a continuación se exponen los resultados obtenidos de la revisión de los expedientes objeto de comprobación.

IV.2.1. Aspectos generales

Se han detectado las siguientes incidencias que afectan en general a la totalidad de expedientes analizados.

- **Declaración responsable de que en el beneficiario no concurren las circunstancias previstas en el artículo 29.1 de la Ley 3/2004.-** La generalidad de los expedientes analizados no incluye la declaración de los solicitantes relativa a que no tienen deudas en periodo ejecutivo de cualquier ingreso de derecho público de la Comunidad Autónoma de Andalucía, ya que la normativa reguladora no exceptuó de esta prohibición para ser beneficiario de estas subvenciones. En su defecto, tampoco consta la certificación administrativa acreditativa de tal circunstancia. En la actualidad esta prohibición se encuentra regulada en el artículo 116.2 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.
- **Publicidad de la resolución de concesión en el BOJA.-** Se acepta la alegación del órgano gestor, salvo en los expedientes 2009/426248 y 2009/426526 pertenecientes a la entidad FAASA, en los que no se ha aportado justificación de la publicidad de la concesión de la subvención.

- **Selección de alumnos.-** Según el artículo 9.2 de la Orden de 23-10-2009, el Servicio Andaluz de Empleo seleccionará a las personas trabajadoras desempleadas que podrán participar en las acciones formativas a desarrollar por las entidades beneficiarias de subvenciones, para ello, podrá contar con la colaboración de dichas entidades. En ningún caso de los expedientes analizados se ha podido comprobar el cumplimiento de esta norma, limitándose la actuación del Servicio Andaluz de Empleo, como máximo, a la firma por un técnico del listado de alumnos que suele acompañar a la ficha de inicio de los cursos.
- **Informe de Impacto de la Formación Profesional para el Empleo.-** El artículo 20.1 de la Orden de 23-10-2009 señala que, una vez transcurridos seis meses desde la finalización de la acción formativa se realizará por parte del Servicio Andaluz de Empleo un informe de inserción de todas aquellas personas desempleadas que participen en alguna acción formativa, en el que se haga constar la situación laboral del alumnado. Ésta es la razón de ser de todas las acciones formativas, la mejora de la empleabilidad de las personas participantes. En nuestro escrito del pasado 14-11-2013, se solicitó dicho documento al Servicio Andaluz de Empleo, ya que se observó que no figuraba en ninguno de los expedientes analizados. En respuesta el S.A.E. remitió a este centro fiscal unos listados de los alumnos asistentes a los distintos cursos, que en su gran mayoría no están suscritos por nadie, en el caso de sí esté suscrito lo hacen personas relacionadas con las entidades beneficiarias, no con la Administración, ni están cumplimentados los datos a los que se refiere el precepto citado, en otros casos sí figuran cumplimentados esos datos de inserción laboral, pero dado que el documento no está suscrito por ninguna autoridad administrativa no podemos entender que se haya cumplido con el requisito.

IV.2.2. Aspectos concretos por fases del procedimiento de gestión de las subvenciones

A continuación se detallan los principales incumplimientos detectados, agrupados por fases del procedimiento subvencionador. En el Anexo **I-a** Incumplimientos por expedientes y Anexo **I-b** Expedientes, se detallan todas las incidencias que se indican a continuación.

Para una visión global de las mismas, hemos optado por mencionar también aquellas incidencias generales situándolas en el momento procedimental en que se han producido, aunque su explicación ya se realizó en el apartado correspondiente.

A.- Requisitos de los beneficiarios y concesión de la subvención.-

A.1.- Los expedientes de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva no adjuntan el informe de evaluación de las diferentes solicitudes ni la documentación acreditativa de la baremación de las entidades solicitantes (Limitación al alcance).

A.2.- Los expedientes no incorporan documentación acreditativa de la inscripción y/o acreditación de la entidad solicitante en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía y de la inscripción de la acción formativa en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas (limitación al alcance).

A.3.- Los expedientes no incorporan declaración de las entidades solicitantes relativa a que no tienen deudas en periodo ejecutivo de cualquier ingreso de derecho público con la Administración de la Junta de Andalucía o certificación administrativa equivalente al respecto.

A.4.- En 2 expedientes la resolución de concesión incumple la norma reguladora porque autoriza un número de asistentes a las acciones formativas superior al máximo permitido por la citada norma.

A.5.- En 2 expedientes la resolución de concesión incumple las normas relativas al cálculo del importe de la subvención, porque aplica unos módulos de cursos que no corresponden a las acciones formativas realmente realizadas.

A.6.- En 2 expedientes la resolución de concesión incumple las normas relativas al Fichero Andaluz de Especialidades Formativas porque alguna de las acciones realizadas no se encuentra recogida en dicho fichero.

A.7.- En 2 expedientes se incumple la resolución de concesión porque las actividades formativas se han iniciado con anterioridad a lo establecido en la resolución de concesión.

A.8.- En todos los expedientes de subvenciones concedidas en el año 2010, se aprecia que la fecha de la resolución de las condiciones particulares de la programación a realizar es anterior a la fecha de la resolución única de concesión, donde se incluyen a todos los peticionarios.

A.9.- En la totalidad de los expedientes revisados no se ha acreditado que se haya procedido a la publicación de la resolución de concesión en el BOJA, tal y como indica el artículo 123.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía. Se acepta la alegación del órgano gestor, salvo en los dos expedientes citados con anterioridad.

A.10.- En los expedientes que se detallan en los anexos correspondientes, se han observado incumplimientos relativos a expedientes de modificación de las subvenciones concedidas.

B) Pago y seguimiento presupuestario.-

B.1.- En los expedientes que se indican en los anexos correspondientes se han producido incidencias relativas al importe de los pagos de las actividades subvencionadas, o de la cumplimentación de la fecha correcta de justificación en los documentos contables, normalmente debido a que se ha modificado el plazo para realizar la actividad subvencionada y no se modificó el plazo de justificación en los documentos afectados.

B.2.- En los expedientes que se citan en los anexos no figura la certificación del beneficiario de la subvención relativa al ingreso en su contabilidad del importe abonado por la Administración en concepto de la subvención, bien del anticipo o del importe de la liquidación correspondiente.

B.3.- En 2 expedientes, que figuran en los anexos correspondientes, se han producido pagos sin haber justificado con anterioridad cantidades pendientes de justificación, incumpléndose el artículo 124.3 del Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de

marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía.

C) Justificación de la subvención.-

C.1) Documentos y Cuenta justificativa aportados por el beneficiario

C.1.a) En los expedientes que se indican en los anexos el beneficiario ha presentado la documentación fuera del plazo establecido para ello.

C.1.b) Documentación justificativa.- En muchos expedientes citados en los Anexos, o no se ha encontrado ninguna documentación justificativa en el expediente (39 expedientes), o ésta no era original o copia autenticada legalmente (limitación al alcance).

C.1.c) En los expedientes que se indican en los anexos, entendemos que del análisis de la documentación justificativa de los gastos no se desprende una relación indubitada de éstos con la actividad subvencionada por los motivos que asimismo se indican.

C.1.d) En los expedientes que se indican en los anexos, consideramos que se ha incumplido el artículo 31.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, en su redacción vigente hasta la modificación operada mediante la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, ya que se aprecia en la documentación justificativa la existencia de gastos realizados con un único proveedor que supera los importes en el precepto citado y no se acredita la preceptiva petición de tres presupuestos.

C.1.e) En 16 expedientes entendemos que se produce un alto grado de vinculación entre beneficiarios y sus proveedores de bienes y servicios, dicha vinculación determinaría, desde nuestro punto de vista, la no elegibilidad de los gastos realizados con ellos. Independientemente de que se recojan en los anexos correspondientes, se detallan aquí los expedientes en los que entendemos que concurre esta circunstancia:

- 2010/266103	- 2010/297537	- 2010/315158	- 2010/315602
- 2010/316185	- 2010/322163	- 2010/324494	- 2010/325581
- 2010/335919	- 2010/335925	- 2010/335944	- 2010/336915
- 2010/337048	- 2011/328277	- 2011/328855	- 2010/316185 (añadido en revisión del anexo correspondiente, ya figuraba en el informe provisional)

C.1.f) Como consecuencia de las incidencias que se recogen en los anexos correspondientes, entendemos que el órgano gestor debería revisar 39 expedientes y

en su caso, acordar iniciar expedientes de reintegro. (añadido en revisión del anexo correspondiente)

C.2) Informes de auditoría.

Desde un punto de vista formal no hemos apreciado graves irregularidades en los informes de auditoría, no faltando ninguno en los expedientes objetos del control, salvo en aquellos en los que el beneficiario no ha presentado la cuenta justificativa, no obstante el análisis efectuado en los mismos, por la cantidad y trascendencia de alguna de las incidencias puestas de manifiesto, indica que el control de auditoría no haya sido una herramienta totalmente válida de cara a la correcta justificación de todas las acciones subvencionadas.

El detalle de las incidencias detectadas en los informes de auditoría se incorpora en los diferentes anexos que se adjuntan al informe.

C.3) Tramitación de las distintas fases por parte del órgano gestor.

C.3.a) Se ha comprobado que existen expedientes en los que el beneficiario ha presentado la cuenta justificativa, acompañada del correspondiente informe de auditoría, sin embargo el órgano gestor no se ha pronunciado sobre la justificación de la subvención. El número de expedientes afectados por esta circunstancia es de 17.

C.3.b) En otros expedientes que también se encuentran con pagos pendientes de justificar no consta que el beneficiario haya presentado la documentación justificativa, por lo que la Administración debería realizar el correspondiente requerimiento.

C.3.c) También se ha comprobado que en dos casos, el órgano gestor ha incumplido el artículo 124.3 del Decreto Legislativo 1/2010, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, porque se han realizado pagos al beneficiario, sin que éste hubiera justificado los pagos de justificación diferida realizados con anterioridad.

D) Otros incumplimientos.-

D.1.- En este apartado hacemos referencia a aquellos incumplimientos relacionados con la realización efectiva de las acciones subvencionadas que pueden ser causa directa de otros incumplimientos directamente relacionados con el procedimiento de la subvención.

Nos estamos refiriendo a la acreditación de las normas relativas al cumplimiento de las fechas de inicio y finalización de las acciones subvencionadas y los controles y seguimientos que la Administración debe realizar respecto a la ejecución efectiva de las acciones formativas.

Desde nuestro punto de vista, como se aprecia en los anexos de los expedientes, el seguimiento de las acciones formativas por parte de SAE debe ser calificado de débil. Con relativa frecuencia se han detectado incidencias entre las actas de control y los partes de firma que acreditan la presencia de los alumnos y la realización de los cursos. No se ha apreciado que en la aclaración de estas discrepancias la Administración haya demostrado un especial interés, además se han detectado incidencias relativas al tratamiento de las bajas de alumnos y su tratamiento respecto al cómputo de alumnos que deben considerarse para la liquidación de los cursos.

V. CONCLUSIONES

IV.1. SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS Y GESTIÓN DE LAS SUBVENCIONES

Ya se indicó con anterioridad que las debilidades más importantes del procedimiento de concesión de las presentes subvenciones, vienen a coincidir con la acreditación de la valoración de los distintos proyectos de cara a la concesión de las ayudas.

Un verdadero proceso de concurrencia competitiva requiere que la fase de formación de la voluntad del órgano colegiado que ha valorado las distintas ofertas se plasme en un documento que permita su trazabilidad, pero también es necesario que se cumpla con un requisito de las convocatorias de este tipo de subvenciones, que en las convocatorias analizadas (años 2009, 2010 y 2011) no tuvo presencia, las convocatorias no indican el importe máximo a repartir en el proceso de concesión, lo que implica que en el proceso de concesión no se pueda apreciar dónde estaba el umbral mínimo de puntuación por debajo del cual no se obtendría la condición de beneficiario. Esta circunstancia sin duda se produce porque la Orden de 23-10-2009 es anterior al Decreto 282/2010, norma en la que queda claro que las convocatorias, o en su caso órdenes reguladoras en las que se incluyan las convocatorias, deben indicar la cuantía total máxima destinada a cada línea de subvenciones en dicha convocatoria.

Otra de las características de los expedientes analizados es que se ha tramitado un expediente administrativo de concesión de cada subvención, pero la actividad subvencionada la ha constituido una o varias acciones formativas, de forma que luego se ha realizado una justificación independiente de cada una de ellas.

Esta forma de gestión puede tener aspectos positivos y negativos, pero entendemos que la tramitación de un único expediente administrativo de concesión para cada una de las acciones formativas ejecutadas, pese a las lógicas trabas administrativas, reporta un mayor grado de seguridad e impide que algunas acciones destinadas a una acción formativa, como por ejemplo la ampliación del plazo para realizar la actividad y el consiguiente cambio de fecha de justificación, afecte a otras acciones que no habían sido objeto de modificación.

IV.2. DE LAS JUSTIFICACIONES DE LOS FONDOS RECIBIDOS.

En relación con la justificación de los fondos recibidos se deben destacar dos cuestiones:

1.- Por un lado la existencia de pagos pendientes de justificación.- Sin duda habrá coadyuvado a la existencia de este problema los cambios competenciales sobre la materia, ya que el órgano responsable de la justificación ha cambiado pasando a ser la Consejería de Educación.

2.- Por otro lado, por la propia dinámica del procedimiento de gestión se percibe un cierto grado de alejamiento del Servicio Andaluz de Empleo de este proceso y entendemos que las incidencias que en este terreno ha puesto de manifiesto nuestro control, que por su propia naturaleza ha sido un control menos intenso que si se hubiera tratado de un control financiero de subvenciones realizado al beneficiario, reflejan que el proceso de justificación no haya sido adecuado, no tanto porque se haya producido un incumplimiento de la normativa reguladora, sino porque la documentación presentada no refleja un alto grado de fiabilidad en la consecución de los objetivos y en la realización de las acciones formativas, tal y como se encontraban diseñadas en los distintos proyectos. Además, como ya se mencionó, la función desarrollada por las firmas de auditoría, entendemos que no se revelado como una herramienta eficaz en el control de la actividad subvencionada, lo que obligaría a revisar el proceso de justificación en muchos supuestos.

VI. DICTAMEN

Se ha realizado una auditoría de cumplimiento de la gestión realizada por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo de Córdoba en la tramitación de las subvenciones de Formación Profesional para el Empleo, de acuerdo con el alcance y procedimientos descritos en el apartado III de este informe.

En nuestra opinión, debido a la importancia de las salvedades mencionadas en el apartado IV.2. podemos concluir que la entidad no ha cumplido con la legislación que le es aplicable.

En Córdoba a 16 de junio de 2014

El Interventor Provincial

Fdo.: Antonio Escudero Miralles

VII. PÁRRAFO DE ÉNFASIS

1.- Por la importancia cualitativa y cuantitativa de las cantidades pendientes de justificación se recuerda a ese órgano gestor que la falta de justificación, o la justificación improcedente de las cantidades abonadas como pagos de justificación diferida en el ámbito de la gestión de las subvenciones concedidas entre los años 2009 y 2011, que han sido objeto del presente informe de control financiero, puede ser constitutiva de una infracción que genere responsabilidad contable regulada en el Título VI del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública.

2.- Desde el año 2006, se han concedido ayudas para la realización de acciones formativas a la entidad FAASA AVIACIÓN S.A., parece ser que el fundamento último de estas ayudas se basaba en la concurrencia de razones de interés público, social o económico; como el elevado índice de inserción laboral de los alumnos formados o la gran calidad de la formación impartida.

Estas finalidades, que por otra parte deberían alumbrar a todas las acciones formativas, no permiten la generación de un régimen especial o excepcional para estos cursos dentro de las normas generales.

En el caso de que ello fuese posible, lo que es bastante discutible desde el punto de vista jurídico, se hubiera creado un régimen jurídico especial o excepcional para estas acciones, pero la solicitud de FAASA ha participado en un régimen de concurrencia competitiva, participando en principio en pie de igualdad con otras solicitudes, obteniendo por cierto la máxima puntuación de todos los solicitantes en todas las convocatorias en las que ha participado y declarando expresamente los órganos administrativos instructores y competentes de la concesión, que cumplía con todos los requisitos de las diferentes convocatorias. Pero finalmente aplicando un régimen de normas especial dentro de la generalidad: superación del número de alumnos máximo, acciones no registradas en el Fichero de Especialidades, aplicación por analogía de módulos de otros cursos para cuantificar el importe de cursos no incluidos en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas.

Por estas razones entendemos que ese órgano gestor debería proceder a la revisión del procedimiento administrativo afectado, estudiando primero la naturaleza de los errores cometidos, para a continuación iniciar el procedimiento adecuado de revisión

del acto administrativo de concesión y en su caso, proceder a la devolución de las cantidades correspondientes.

3.- Otro aspecto de especial relevancia es la presencia de vinculaciones entre beneficiarios y algunos proveedores de bienes y servicios necesarios para las actividades subvencionadas. Esta vinculación, desde nuestro punto de vista, implica que los gastos realizados con dichas entidades no puedan tener la condición de elegibles, lo que debería motivar el inicio de los correspondientes expedientes de reintegro.

VIII. RECOMENDACIONES

De conformidad con el apartado quinto del Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de mayo de 2007, en el plazo de seis meses desde la recepción del informe definitivo, **se deberá emitir por la Delegación Territorial de Córdoba de Educación, Cultura y Deporte** un informe sobre el grado de implantación de las recomendaciones propuestas en aquél, dando traslado del mismo a la Intervención General de la Junta de Andalucía y a la Consejería o agencia de la que dependan.

En virtud de lo anterior, y en relación con las salvedades incluidas en el apartado IV del presente informe, se realizan las siguientes recomendaciones:

- 1.- Que en los expedientes de concesión de subvenciones figure la acreditación de todos los requisitos que deben cumplir los solicitantes para su concesión, y la cumplimentación de aquellos trámites del procedimiento que no dependen de la voluntad de los solicitantes, como la acreditación de la publicidad de las subvenciones concedidas, para ello se recomienda a ese órgano gestor que someta a sus expedientes a un proceso de normalización y verificación de cumplimiento de los requisitos necesarios a modo de control de calidad, siendo recomendable que el personal que desarrollara dicho control fuera diferente al personal que se encargó de la cumplimentación de todos los trámites del procedimiento.
- 2.- En relación con los resultados de las acciones formativas, considera este centro fiscal que es importante la realización de un informe de inserción en el que se recojan los datos de todas las personas participantes en las acciones formativas de este periodo, no sólo la de aquellos expedientes que han sido objeto de control en el presente trabajo, para extraer las consecuencias del grado de consecución de los objetivos de las acciones y en orden al cumplimiento de lo establecido en las normas reguladoras.
- 3.- Como consecuencia de la relevancia de pagos pendientes de justificar se recomienda a ese órgano gestor que establezca un calendario de justificación ágil, teniendo en cuenta que en muchos casos los plazos de posibles reintegros pueden estar cercanos a su prescripción, también debería realizarse un proceso de revisión de

justificaciones ya realizadas, y en su caso proceder a las rectificaciones necesarias, (para ello sería adecuada la elaboración de un plan de control financiero de subvenciones).

4.- También se recomienda a ese órgano gestor que, en aquellos casos en los que este centro fiscal ha señalado incidencias de las que pudiera haberse derivado la realización de algún pago indebido; expedientes con posibles errores administrativos en la fase de concesión, gastos no elegibles por haberse realizado con entidades vinculadas con los beneficiarios, otros supuestos de gastos no elegibles por no tener relación con la actividad subvencionada, incorrectas liquidaciones de cursos, etc. Se elabore un plan específico de control y en su caso, de revisión de las actuaciones administrativas erróneas o de los comportamientos inadecuados de los beneficiarios, dictando en su caso, en el mayor breve plazo de tiempo posible, los acuerdos de inicio de expediente de reintegro que sean necesarios.