



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**FISCALIZACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2013



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 16 de diciembre de 2015, adoptó el Acuerdo 144/2015, por el que se aprueba el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2013 y el tratamiento de las alegaciones.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acordó la remisión del informe, las alegaciones y el tratamiento de las alegaciones al Servicio Público de Empleo de Castilla y León, a las Cortes de Castilla y León y al Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, se acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Y para que conste, a los efectos oportunos, expido la presente certificación, con el visto bueno del Sr. Presidente, en Palencia, a veintiocho de diciembre dos mil quince.

Vº Bº

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry





ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	3
I. INTRODUCCIÓN	7
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	7
I.2. MARCO JURÍDICO.....	7
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	12
II.1. OBJETIVOS.....	12
II.2. ALCANCE.....	13
II.3. LIMITACIONES	22
II.4. TRAMITE DE ALEGACIONES	22
III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	23
III.1. ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD.....	23
III.1.1. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES	23
III.1.2. BASES REGULADORAS, CONVOCATORIAS Y SUBVENCIONES DIRECTAS	27
III.2. ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y DE LA EFICIENCIA	73
III.2.1. FORMACIÓN DE OFERTA DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A TRABAJADORES DESEMPLEADOS.....	73
III.2.2. PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN DE DESEMPLEADOS DE REGULACIÓN ESPECÍFICA POR PARTE DE LA COMUNIDAD.....	125
III.2.3. FORMACIÓN DE OFERTA DESTINADA A TRABAJADORES OCUPADOS.....	137
III.3. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	153
III.3.1. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS A NIVEL AUTONÓMICO	153



III.3.2. INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO	156
IV. CONCLUSIONES	160
IV.1. CONCLUSIONES COMUNES	160
IV.2. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA FORMACION TRABAJADORES DESEMPLEADOS	162
IV.3. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN	166
IV.4. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA FORMACIÓN PARA OCUPADOS.....	170
IV.5. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	174
V. RECOMENDACIONES.....	175
ÍNDICE DE CUADROS	180

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AASS	Agentes Sociales.
AEMTA	Asociación de Sociedades Laborales de Castilla y León.
ARTACYL	Asociación Rural de Trabajadores Autónomos de Castilla y León.
ATA	Federación Nacional de Trabajadores Autónomos.
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León.
CONAPI	Unión de Trabajadores Autónomos y Microempresas de Castilla y León.
CECALE	Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León.
CCOO	Comisiones Obreras.
CNCP	Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.
ECAL	Entidades con ánimo de lucro.
ECyL	Servicio Público de Empleo de Castilla y León.
EPA	Encuesta de Población Activa.
ESAL	Entidades sin ánimo de lucro.
FAFECYL	Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo de Castilla y León.
FEACYL	Federación de Autónomos de Castilla y León.
FEAPS	Confederación Española de Organizaciones en favor de las Personas con Discapacidad Intelectual.
FECLEI	Federación Castellano Leonesa de Empresas de Inserción.
FCTACYL	Federación de Cooperativas de Trabajo Asociado de Castilla y León.
FIP	Formación e Inserción Profesional.
FOD	Formación de Oferta para Desempleados.
FOREMCYL	Fundación Formación y Empleo de Castilla y León.
FSE	Fondo Social Europeo.
JCyL	Junta de Castilla y León.
LGS	Ley General de Subvenciones.
LSCyL	Ley de Subvenciones de Castilla y León.
OFI	Orientación, Formación e Inserción Profesional.
OPACYL	Organización de Profesionales y Autónomos de Castilla y León.
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas.

RD	Real Decreto.
RLGS	Reglamento de la Ley General de subvenciones.
SEGUIFOR	Seguimiento de la Formación.
SEPE	Servicio de Empleo Público Estatal.
SICAS	Sistema de Información con las Comunidades Autónomas.
SNC	Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.
UGT	Unión General de Trabajadores.
TRADECYL	Asociación de Trabajadores Autónomos Dependientes de Castilla y León.
UPTA	Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos de Castilla y León.
URCACYL	Unión Regional de Cooperativas Agrarias de Castilla y León.

**SIGLAS CORRESPONDIENTES A LAS FAMILIAS PROFESIONALES DEL
CATÁLOGO NACIONAL DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES**

ADG	Administración y gestión.
AFD	Actividades físicas y deportivas.
AGA	Agraria.
ARG	Artes gráficas.
ART	Artes y artesanías.
COM	Comercio y marketing.
ELE	Electricidad y electrónica.
ENA	Energía y agua.
EOC	Edificación y obra civil.
FME	Fabricación mecánica.
HOT	Hostelería y turismo.
IEX	Industrias extractivas.
IFC	Informática y comunicaciones.
IMA	Instalación y mantenimiento.
IMP	Imagen personal.
IMS	Imagen y sonido.
INA	Industrias alimentarias.
MAM	Madera, mueble y corcho.
QUI	Química.
SAN	Sanidad.
SEA	Seguridad y medio ambiente.
SSC	Servicios socioculturales y a la comunidad.
TCP	Textil, confección y piel.
TMV	Transporte y mantenimiento de vehículos.

NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

Se ha efectuado un redondeo para no mostrar los decimales; los datos representan el redondeo de cada valor exacto y no la suma de los datos redondeados.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, corresponde al Consejo de Cuentas la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

La fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, figura en el Plan Anual de Fiscalizaciones del Consejo de Cuentas de Castilla y León para el ejercicio 2013, aprobado por la Comisión de Hacienda de las Cortes de Castilla y León, en su reunión de 8 de marzo de 2013 (BOCyL nº 60 de 27 de marzo) dentro del epígrafe 2 de fiscalizaciones especiales.

La fiscalización de estas subvenciones se propone de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 2/2002 y el artículo 5.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Los trabajos de fiscalización se realizarán de acuerdo con lo dispuesto en los Principios y Normas de Auditoría del sector público, elaborados y aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos del Control Externo del Estado Español y supletoriamente se aplicarán las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas mediante Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado.

I.2. MARCO JURÍDICO

La legislación que resulta más relevante, a los efectos del objeto de este informe, se sintetiza, fundamentalmente, en las siguientes disposiciones:

- 1) Normativa estatal:
 - Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.

- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.
- Real Decreto 398/2006, de 31 de marzo, sobre ampliación de los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, en materia de gestión de la formación profesional ocupacional.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.
- Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- Real Decreto 1542/2011, de 3 de agosto que aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.
- Resolución de 6 de octubre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2011, de subvenciones destinadas a la realización de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación profesional para el empleo en el ámbito estatal.

- Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
- Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de julio de 2012, por el que se aprueba el Plan Anual de Políticas de Empleo para 2012.
- Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto por la que modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral.

2) Normativa autonómica.

- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.
- Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo.
- Decreto 110/2003, de 25 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Público de Empleo.
- Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León.
- Resolución de 19 de febrero de 2009, del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se delegan determinadas competencias en los Gerentes Provinciales de este Organismo Autónomo.
- Orden EYE/1171/2009, de 22 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de orientación, formación e inserción profesional.

- Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinados a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León.
- Orden EYE/387/2010, de 9 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de Formación Profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en la Comunidad de Castilla y León.
- Resolución de 27 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, para los años 2011 y 2012 (código REAY ECL030).
- Orden EYE/220/2011, de 4 de marzo, por la que se modifica la Orden EYE/1171/2009, de 22 de mayo, en la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones en el programa de orientación, formación e inserción profesional.
- Resolución de 21 de marzo de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones cofinanciadas por el FSE, para la realización de acciones de orientación, formación e inserción profesional, para el año 2011.
- Decreto 33/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y Empleo.
- Resolución de 15 de julio de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León para el año 2011.

- Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León.
- Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre, por la que se desarrolla el Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, por el que se crea el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León y se regula el procedimiento de inscripción y acreditación en el mismo.
- Resolución de 25 de mayo de 2012, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, para los años 2012 y 2013 (código REAY ECL030).
- Orden EYE/743/2012, de 6 de septiembre, por la que se modifica la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León, y se hace pública la convocatoria para el año 2012.
- Orden EYE/826/2012, de 25 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones del programa de orientación, formación e inserción profesional y se hace pública la convocatoria para el año 2012.
- Orden EYE/1118/2012, de 20 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, con compromiso de contratación, en la Comunidad de Castilla y León, y se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para el año 2013.

- Resolución de 7 de mayo de 2013, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, para los años 2013 y 2014 (código REAY ECL030).
- Orden EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León.
- Orden EYE/750/2013, de 10 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones de los programas de cualificación profesional y acompañamiento a la inserción y se aprueba la convocatoria para el año 2013.
- Resolución de 23 de octubre de 2013, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se modifica la Resolución de 7 de mayo de 2013, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, para los años 2013 y 2014 (código REAY ECL030), y se establece la distribución definitiva de los créditos presupuestarios destinados a financiar las subvenciones convocadas.
- Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. OBJETIVOS

Se ha realizado una fiscalización especial contemplada en el artículo 3.2 de la Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León. De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas, el objetivo general es verificar el grado de eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo realizadas por la Junta de Castilla y León.

Complementariamente al objetivo principal, se establecen los siguientes objetivos específicos:

- 1) Verificar la adecuación a la legalidad de las bases reguladoras y de la Orden de convocatoria de las distintas líneas de ayuda, comprobando de forma principal la existencia de un plan estratégico de subvenciones donde se hayan concretado los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación.
- 2) Analizar los indicadores existentes de seguimiento de las políticas activas de empleo, valorando su capacidad para generar una información fiable, su relación con el objetivo y el objeto de la subvención, así como el origen de los datos que alimenta los indicadores y su coherencia.
- 3) Comprobar los sistemas de seguimiento y evaluación implantados, la gestión de los informes de evaluación de resultados y el sistema de respuesta a las conclusiones de los sistemas de seguimiento y evaluación.

II.2. ALCANCE

El objeto de la presente auditoría es analizar la eficacia y eficiencia de las Políticas Activas de Empleo a través del análisis de los indicadores establecidos por el Servicio Público de Empleo, para evaluar el grado de satisfacción de las necesidades del mercado laboral, su coste y la implantación de un procedimiento eficaz de seguimiento de estos resultados y su utilización en la toma de decisiones.

- 1) Descripción de la entidad.

El Servicio Público de Empleo de Castilla y León, se creó mediante ley 10/2003, de 8 de abril, como un Organismo Autónomo con personalidad jurídica propia y plena capacidad para obrar, adscrito a la Consejería de Economía y Empleo. Para el ejercicio de sus funciones se estructura en:

Órganos de dirección: Presidente, Vicepresidente y Gerente

Órganos de gestión, bajo la dirección del Gerente, organizados en servicios centrales y territoriales. Dentro de los primeros y bajo la coordinación de la Secretaría Técnica Funcional, se agrupan los servicios con competencias en la gestión de la formación para el empleo y el Observatorio Regional de Empleo con funciones sobre el análisis de los flujos de oferta y demanda de trabajo en el mercado laboral, la orientación de los programas de formación

y empleo, la elaboración de estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo y el seguimiento de las actividades aprobadas.

2) Descripción de las políticas activas de empleo en materia de formación.

El artículo 23 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, define las Políticas Activas de Empleo como *“el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”*.

La Estrategia Integrada de Empleo y Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad en el Trabajo 2012-2015 firmado por la Junta de Castilla y León y los agentes sociales el 7 de marzo de 2012, incluye el VI Plan de Empleo en el que se definen las actuaciones necesarias para la puesta en marcha de las Políticas Activas de Empleo en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León.

Dentro de estas actuaciones, la presente auditoria se ha centrado en la influencia que, dentro de las Políticas Activas de Empleo, tiene la formación profesional para el empleo en el acceso al mercado de trabajo como consecuencia de la mayor cualificación de los trabajadores en los sectores más demandados. El análisis de estas políticas permite evaluar, en primer lugar la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del mercado y posteriormente verificar su influencia en la mayor empleabilidad de los trabajadores. Por último, la auditoria incluye un análisis de eficiencia de estas políticas mediante la relación entre los recursos económicos y medios empleados y los resultados obtenidos en términos de inserción de los trabajadores y nivel de formación obtenido.

La Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de Cualificaciones y de la Formación Profesional, establece la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación. Esta Ley introdujo la evaluación como una acción propia del Sistema Nacional de Cualificaciones para proporcionar información sobre la adecuación del Sistema a las necesidades formativas del sistema productivo.

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, vigente en los ejercicios analizados en esta auditoría, regula en un único subsistema de formación profesional para el empleo, los dos programas existentes hasta ese momento, la formación ocupacional y la continua. Comprende las siguientes iniciativas de formación:

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

El Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, establece un enlace entre la competencia normativa sobre estas políticas, que corresponde al Estado, y su ejecución, que corresponde a las Comunidades Autónomas, manteniendo un nivel homogéneo de prestación de servicios para todos los desempleados. Con esta finalidad, se introduce el artículo 7 bis en la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, en el que se configuran como elementos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Políticas de Empleo.

Mediante Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, se aprobó la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, como instrumento para la

coordinación de las Políticas de Empleo en el conjunto del Estado. Por su parte, el primer Plan Anual de Políticas de Empleo se aprueba por Resolución de 24 de julio de 2012, de la Secretaria de Estado de Empleo y prevé la existencia de un Plan de Evaluación de estas políticas. Este Plan concretará, con carácter anual, los objetivos de la Estrategia Española de Empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las Comunidades Autónomas, así como los indicadores que se utilizarán para conocer el grado de cumplimiento de los mismos.

Por su parte, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de reforma del mercado laboral modifica el subsistema de formación profesional para el empleo, estableciendo la necesidad de que los Servicios Públicos de Empleo especifiquen en las convocatorias las necesidades formativas prioritarias, de manera que la formación se anticipe al nuevo modelo productivo, apostando por los sectores más innovadores. En la formación para trabajadores ocupados introduce la participación de los centros de formación debidamente inscritos y/o acreditados junto con los agentes sociales, como beneficiarios de las subvenciones y titulares de la formación.

Finalmente, mediante Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, se reforma el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en base al Acuerdo de 29 de julio de 2014, firmado por el Gobierno y los interlocutores sociales. Las medidas incluidas en esta reforma serán analizadas en este informe en la medida en que suponen una respuesta a las debilidades e ineficiencias del sistema que es objeto de estudio en la presente auditoría.

Las Políticas activas regionales, en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, se encuadran en la Estrategia Integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad en el Trabajo 2012-2015, suscrito por la Junta de Castilla y León, el 7 de marzo de 2012, en el marco del Dialogo Social. Dentro de esta estrategia, se incluye el VI Plan Regional de Empleo de Castilla y León, en el que se sitúan las políticas activas de empleo de los ejercicios 2012 y 2013.

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, establece en el artículo 23, la oferta de formación profesional para el empleo en el ámbito autonómico. Las subvenciones objeto de la presente auditoría, incluidas en este subsistema, se concretan en:

- Planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados.
- Acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados.
- Programación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados.

La Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, desarrolla el Real Decreto 395/2007 y regula las bases que han de regir la concesión de subvenciones públicas. No regula la totalidad de las materias que se refieren a este tipo de formación y se remite a la normativa de las Administraciones Públicas competentes. La Disposición Adicional tercera de la Orden establece que los órganos competentes de las administraciones autonómicas podrán dictar en sus respectivos ámbitos competenciales, las disposiciones necesarias para la aplicación de la misma. En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, esta normativa se completa con las órdenes de bases que regulan las convocatorias de subvenciones que financian la formación de oferta.

La presente fiscalización se va a centrar en el análisis de la formación de oferta, tanto para trabajadores ocupados como desempleados, así como una línea de subvención dirigidas a financiar itinerarios de orientación, formación e inserción, que no encuadra de manera específica en el subsistema de formación regulado en el Real Decreto 395/2007. Las líneas de formación incluidas en el subsistema de formación profesional para el empleo, se financian mediante una transferencia finalista del Estado. La subvención que financia los itinerarios de orientación, formación e inserción se financia con fondos autónomos del presupuesto de la Comunidad, cofinanciados con el Programa Operativo 2007-2013 del Fondo Social Europeo.

Dentro de la formación de oferta, el análisis incluye la ejecución de las acciones de formación para ocupados y para desempleados, en este último caso, gestionadas tanto con medios propios de la Comunidad, como mediante la convocatoria de las correspondientes líneas de subvención.

En el siguiente cuadro se incluye una descripción de las líneas de subvención objeto de esta auditoría y su relación con el subsistema estatal:

Cuadro 1 Subvenciones destinadas a la formación de trabajadores desempleados y ocupados

Tipos de subvención objeto de la Auditoría	Financiación	Objeto	Beneficiario
Subvenciones destinadas a trabajadores desempleados.	Incluidas en el subsistema estatal de formación para el empleo, RD 395/2007, de 23 de marzo.	Transferencia finalista del Estado.	Subvención de convocatoria pública destinada a la financiación de actividades de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigida a trabajadores desempleados. FOD. Titulares de centros o entidades de formación en general. Organizaciones empresariales o sindicales más representativas u organizaciones representativas de la economía social.
	No incluidas en el subsistema estatal de formación para el empleo.	Financiación autónoma cofinanciada con el Fondo Social Europeo.	Subvención de convocatoria pública destinada a la financiación de "Itinerarios integrados", que incluyan acciones de orientación, formación e inserción profesional.OFI. Empresas, comunidades de bienes, agrupaciones de empresas y entidades sin ánimo de lucro ubicadas en Castilla y León y que desarrollen los proyectos en el territorio. Unión General de Trabajadores. Comisiones Obreras. Confederación de Organizaciones Empresariales.
Subvenciones destinadas a trabajadores ocupados.	Incluidas en el subsistema estatal de formación para el empleo, RD 395/2007, de 23 de marzo.	Transferencia finalista del Estado.	Subvención de convocatoria pública destinada a la financiación de Planes de formación de oferta dirigidos a trabajadores ocupados de carácter sectorial e intersectorial. Organizaciones empresariales y sindicales intersectoriales mas representativas de Castilla y león. Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o sociedades laborales y las organizaciones representativas de la economía social de carácter intersectorial de Castilla y León. Asociaciones de autónomos de carácter intersectorial.

El crédito comprometido en estas líneas de subvención de acuerdo con los principales tipos de beneficiarios se recoge en el siguiente cuadro:

Cuadro 2 Subvenciones concedidas para la formación de trabajadores desempleados u ocupados

Tipo de plan de formación	Beneficiarios	2011		2012		2013	
		Importes	Porcentaje	Importes	Porcentaje	Importes	Porcentaje
Desempleados	Agentes Sociales	6.142.456	17,52	5.355.000	21,79	5.497.620	19,86
	FOD Resto Entidades	28.920.056	82,48	19.222.323	78,21	22.190.484	80,14
	Total FOD	35.062.512	100,00	24.577.323	100,00	27.688.104	100,00
	Agentes Sociales	6.849.000	70,63	7.449.000	77,49	7.999.998	71,50
	OFI Resto Entidades	2.847.413	29,37	2.163.468	22,51	3.189.093	28,50
	Total OFI	9.696.413	100,00	9.612.468	100,00	11.189.091	100,00
Ocupados	Agentes Sociales	12.889.395	80,01	4.999.791	86,16	6.863.391	80,16
	Resto Entidades	3.219.470	19,99	803.089	13,84	1.698.346	19,84
	Total OCUPADOS	16.108.865	100,00	5.802.880	100,00	8.561.737	100,00
TOTAL SUBVENCIONES CONCEDIDAS		60.867.790		39.992.671		47.438.932	

Como se observa, en las distintas líneas de subvención analizadas, el importe comprometido correspondiente a los agentes sociales más representativos, tiene una relevante importancia cuantitativa respecto del total de las subvenciones concedidas. Así, en las subvenciones FOD, el importe concedido a los agentes sociales más representativos se incrementa desde el 18% del 2011 hasta el 22% en el ejercicio siguiente, a pesar de la notable disminución del crédito total concedido. Este porcentaje se incrementa de manera apreciable en las subvenciones OFI que oscila entre el 71% y el 77% en el ejercicio 2012. Por último, en las subvenciones que financian la formación de ocupados el crédito comprometido se mantiene constante en el 80% en los ejercicios 2011 y 2013, con un ligero incremento hasta el 86 % en el 2012

La finalidad de las diferentes líneas de subvención, no figura en el articulado de las bases reguladoras y las resoluciones de convocatoria. Es necesario acudir a las exposiciones de motivos de las anteriores órdenes y resoluciones así como a la normativa estatal, para clarificar la finalidad perseguida con las distintas actuaciones. Como más adelante se detalla en la parte de este informe relativa al análisis de los indicadores, la finalidad de la formación profesional para el empleo se regula en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo y artículo 1 de la Orden TAS718/2008, de 7 de marzo, que lo desarrolla:

Cuadro 3 Finalidad

Línea de subvención	Finalidad
Subvenciones destinadas a financiar acciones de formación profesional para el empleo en su modalidad de oferta dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados de Castilla y León.	Ofrecer a los trabajadores desempleados una formación adecuada a las necesidades del mercado de trabajo, que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores.
Subvenciones destinadas a financiar planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León.	Proporcionar a los trabajadores ocupados la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, con el fin de que obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos que, en cada momento precisen las empresas y permita compatibilizar su mayor competitividad con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual del trabajador.
Subvenciones del programa de Orientación, Formación e Inserción Profesional	Mejorar la capacidad de inserción de los trabajadores desempleados y su cualificación profesional a través de itinerarios integrados de orientación, formación e inserción profesional.

La Ley 5/2002, de 19 de junio, regula el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y de la Formación Profesional entendidas como un conjunto de competencias adquiridas a través de un proceso formativo, formal o no formal, que son objeto de los correspondientes procedimientos de evaluación y acreditación. El Sistema trata de coordinar las modalidades de formación profesional que están integradas por los

títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad, referidos ambos, al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Este Catálogo se organiza en módulos formativos incluidos en un Catálogo modular de Formación Profesional, cuya estructura y contenido se determina por el Gobierno y es objeto de actualización permanente. Las cualificaciones profesionales se organizan en Unidades de competencia, que constituyen el contenido mínimo susceptible de acreditación parcial. Están ordenadas por familias profesionales (actualmente 26) y niveles de cualificación (3 niveles).

Los certificados de profesionalidad son aprobados por Real Decreto, previo informe del Consejo General de Formación Profesional y del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo y están integrados por módulos formativos, entendidos como un bloque coherente de formación asociado a cada una de las unidades de competencia que configuran la cualificación acreditada mediante el certificado. Cuando los módulos formativos superen las 90 horas, se podrán dividir en unidades formativas de menor duración, en todo caso, no inferior a 30 horas, que serán certificables.

Los títulos y los certificados del Catálogo tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y son expedidos por las Administraciones competentes. Cuando, en el proceso de evaluación de las competencias de estas Administraciones, no se completen las cualificaciones recogidas en los títulos de formación profesional o certificado de profesionalidad, se realizará una acreditación parcial acumulable, con la finalidad de completar la formación del título certificado.

El Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, regula los certificados de profesionalidad, que son el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la Administración laboral. Son expedidos por el Servicio Público Estatal y los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. En la Comunidad de Castilla y León, el órgano competente es la Consejería de Economía y Empleo en base al Decreto 33/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería.

El Real Decreto 395/2007, crea el Fichero de Especialidades Formativas integrado por los certificados de profesionalidad vinculados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como otras especialidades no vinculadas al Catálogo. La oferta formativa desarrollada al amparo del Real Decreto ha de estar incluida dentro del Fichero de Especialidades Formativas.

Las Especialidades Formativas pueden ser:

- a) Especialidades formativas dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad, con la duración establecida en la normativa reguladora de los mismos.
- b) Especialidades formativas no dirigidas a la obtención de certificados de profesionalidad, con la duración adecuada a su finalidad y que clasifican en:
 - Especialidades formativas de uso general, para su gestión en todo el territorio nacional por cualquier Administración competente.
 - Especialidades formativas específicas, para atender necesidades concretas en el ámbito de gestión de la Administración competente que lo solicita.
 - Especialidades formativas específicas referidas a planes de formación de trabajadores ocupados para su gestión en todo el territorio nacional.
 - Especialidades formativas complementarias, adscritas a la familia profesional de formación complementaria (FCO) y autorizadas para su gestión por todo el territorio nacional.

De acuerdo con el artículo 20.3 del mencionado Real Decreto, el Servicio Público de Empleo Estatal mantendrá permanentemente actualizado este Fichero e informará a las Comunidades Autónomas de las modificaciones que se produzcan. Mediante Resolución de 12 de marzo de 2010 del Servicio Público de Empleo Estatal, se establece el procedimiento para la inclusión de nuevas especialidades en el Fichero.

Asociado a este Fichero, se crea un Registro Estatal de centros y entidades de formación de carácter público, coordinado con los Registros de las Comunidades Autónomas, en el que se inscribirán los centros de formación habilitados para la impartición de las acciones formativas incluidas en el Fichero de Especialidades formativas.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, este Registro se crea y se adscribe al Servicio Público de Empleo por Decreto 69/2011, de 22 de diciembre.

3) Ámbito temporal

En relación con el ámbito temporal, las actuaciones del Consejo se han centrado en las convocatorias de subvenciones de los ejercicios 2012 y 2013, cuyo plazo de

justificación finaliza en el ejercicio 2014. Para el cumplimiento de los objetivos fijados, ha sido necesaria la utilización de información de convocatorias anteriores, dado que los datos de inserción de los destinatarios de las acciones formativas se obtienen seis meses después de la finalización de las mismas y resultan significativos para el estudio de la evolución de la eficacia de las políticas de empleo. En concreto, en el análisis de las subvenciones destinadas a la formación de desempleados, la convocatoria del ejercicio 2011, permite analizar la evolución en el seguimiento de las necesidades formativas del mercado de trabajo para priorizar la oferta formativa subvencionada por el Servicio Público de Empleo.

Los trabajos de fiscalización se han desarrollado en las dependencias del ente fiscalizado donde se encontraba la información o documentación relevante a efectos de la fiscalización así como en la sede del Consejo, a partir de la información remitida.

La adecuada comprensión de este informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

Los trabajos de campo necesarios para la emisión del presente informe concluyeron el 27 de agosto de 2015.

II.3. LIMITACIONES

No se han producido limitaciones al alcance en la realización de los trabajos demostrando el ente fiscalizado, en todo momento, una actitud de colaboración.

II.4. TRAMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Informe Provisional se remitió el 14 de octubre de 2015 al Servicio Público de Empleo de Castilla y León, así como a la Consejería de Empleo, para que en un plazo de veinte días naturales formularan alegaciones.

Solicitada prórroga por el destinatario para la contestación al Informe Provisional y transcurrido el plazo establecido al efecto, las alegaciones del Informe, mencionado en el párrafo anterior, fueron remitidas el día 16 de noviembre de 2015, y han sido objeto de análisis pormenorizado. Las admitidas han dado lugar a la modificación del Informe Provisional, haciendo mención expresa de dicha circunstancia mediante notas a pie de página. En los casos en los que no se ha considerado suficientemente fundamentada la

alegación, por no aportar argumentación o documentación necesaria, no se ha producido ninguna alteración en la redacción del Informe Provisional.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1. ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD

III.1.1. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES

La exposición de motivos de la LGS introduce como instrumento necesario para la mejora en la eficacia y la eficiencia en la gestión el gasto público, la elaboración de un plan estratégico de subvenciones que establezca una relación entre los objetivos que se pretenden conseguir y los costes y fuentes de financiación disponibles. Este plan estratégico deberá ir acompañado de un sistema de seguimiento de los resultados que permitan eliminar o modificar aquellas líneas de subvención que no alcancen los objetivos pretendidos y, en su caso, implantar otras.

Como instrumento de planificación en el ámbito de las políticas de empleo, a nivel estatal, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero incorpora la elaboración de una Estrategia Española de Empleo de carácter plurianual y un Plan Anual de Políticas de Empleo que será objeto de evaluación a través del análisis de los indicadores que se establecen en el propio Plan.

En el ámbito autonómico, la Estrategia Integrada de Empleo, Formación, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad 2012-2015, aprobada el 7 de marzo de 2012, por el Consejo Económico y Social, incluye entre sus Acuerdos el VI Plan de Empleo que recoge la descripción de las políticas activas de empleo para ese periodo. Este VI Plan de Empleo se presenta en la exposición de motivos de las bases reguladoras y Convocatorias como el Plan Estratégico de Subvenciones del ECyL.

A pesar de lo anterior, los planes que recojan las grandes líneas de las políticas públicas no deben confundirse con un plan estratégico de subvenciones. En este sentido, la Disposición Adicional decimotercera de la LGS, establece que los planes y programas relativos a políticas públicas que estén previstos en normas legales o reglamentarias, tendrán la consideración de planes estratégicos de subvenciones siempre que recojan el contenido del apartado 1 del artículo 8 de la Ley, es decir, los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

Por su parte, el artículo 12 del RLGS, establece el contenido del Plan estratégico:

- Objetivos estratégicos que describen el efecto e impacto que se espera lograr con la acción institucional durante el periodo de vigencia del Plan.
- Líneas de subvención en que se concreta el Plan de actuación. Para cada línea de subvención, deberán explicitarse las áreas de competencia y sectores a los que se dirige, los objetivos y plazos para su consecución, costes y fuentes de financiación, plan de acción de las principales líneas de subvención, así como el régimen de seguimiento y evaluación.

Tanto en las Órdenes de Bases y las Resoluciones de convocatoria de las líneas de subvención analizadas, se hace referencia al VI Plan Regional de Empleo como plan estratégico de subvenciones. El VI Plan Regional de Empleo está integrado, junto con el Plan Regional de Formación Profesional, en la Estrategia Integrada de Empleo 2012-2015. Su contenido incluye la definición de objetivos, acciones y medidas en el ámbito de la formación para el empleo, pero no completa el contenido mínimo que establecen la Ley y el Reglamento de subvenciones para poder calificarlo como Plan Estratégico de subvenciones.

El VI Plan Regional de Empleo incluye una planificación de los objetivos y medidas de las políticas activas de empleo de la Comunidad con el siguiente contenido:

- Fija como objetivo general, mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado para facilitar el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, y dentro del ámbito de la formación planifica 9 objetivos operativos hasta el año 2014.
- Define los ejes estratégicos de la formación y una relación exhaustiva de medidas concretas para la consecución de los objetivos

El desarrollo de estas actuaciones no aparece detallado en el VI Plan de Empleo y su ejecución no tiene que ir asociada necesariamente a la convocatoria de subvenciones, por tanto, el VI Plan de Empleo no puede ser considerado como un Plan Estratégico de subvenciones, sino en mayor medida, un instrumento de planificación que recoge de manera individualizada todas las actuaciones del ECyL en materia de políticas de empleo. Por otra parte y acudiendo al contenido de los planes estratégicos de subvenciones, recogido en el artículo 8 de la LGS y, a pesar de no constituir

normativa básica, en el artículo 12 del RLGS, el VI Plan de Empleo no contempla los siguientes extremos:

- Los objetivos definidos, lo son a nivel genérico, no se establecen objetivos cuantificados que permitan su seguimiento y evaluación y el plazo necesario para su consecución.
- No incluye una previsión del coste de cada una de las líneas de subvención, ni una relación de los fondos procedentes de la Unión Europea, ni de otras Administraciones, en este caso, la transferencia finalista del Estado, con que cuenta la Comunidad para la puesta en marcha de las diferentes de las distintas actuaciones reguladas en el Real Decreto 395/2007.
- El VI Plan de Empleo tampoco contempla un plan de acción que defina los mecanismos para poner en marcha las líneas de subvenciones, las líneas básicas de las bases reguladoras, el calendario de elaboración y la coordinación con otras Administraciones públicas para su gestión aplicable a las líneas de subvención tramitadas al amparo del Real Decreto 395/2007.
- Por último, no se incluye un sistema de seguimiento y evaluación que permita verificar el cumplimiento de los objetivos. Para cada una de las líneas de subvención no se definen los indicadores que permitan medir los resultados de las distintas subvenciones y su coste. En la medida en que los objetivos no están cuantificados, tampoco se definen los indicadores que establezcan los parámetros para su mediación. Por otro lado, tampoco se determina el sistema de seguimiento de los objetivos, que permita analizar los resultados y proponer las medidas de modificación o supresión de aquellas líneas que no consigan los resultados deseados o lo consigan a un coste demasiado elevado.

En relación con la competencia para su aprobación, el VI Plan de Empleo es aprobado dentro de la Estrategia Integrada de Empleo en el marco de un Acuerdo entre la Administración y los agentes sociales más representativos, integrados en la Comisión Permanente del Consejo de Dialogo Social. De acuerdo con el artículo 4.2 de la LSCyL, los Planes Estratégicos de subvenciones de la Comunidad han de ser aprobados por el titular de la Consejería correspondiente, en este caso el titular de la Consejería de Economía y Empleo, previo informe favorable de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Por otro lado, el artículo 14 del RLGS establece que anualmente se actualizarán los planes estratégicos, en base a un informe de los órganos gestores de las subvenciones sobre el grado de avance de su aplicación, sus efectos y las repercusiones presupuestarias y financieras derivadas de su aplicación. El VI Plan de Empleo incluye un apartado de seguimiento y evaluación, pero definida ésta de manera genérica, de manera que no se concretan los términos de esta evaluación ni establece indicadores que midan la consecución de los objetivos. Por otra parte, no se cuantifica el crédito que se destina a las diferentes líneas de subvención, a pesar de que la LGS establece que deberá contener el coste previsible y las fuentes de financiación y el RLGS establece que contendrá previsiones para un periodo de vigencia de tres años, salvo que por la especial naturaleza del sector afectado, sea conveniente establecer una duración diferente.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que el ECyL no elabora un Plan Estratégico de Subvenciones en los términos establecidos en los artículos 8 de la LGS y 4 de la LSCyL. Los programas que definen las políticas de empleo recogidos en el VI Plan de Empleo de Castilla y León, no reúne los requisitos mínimos previstos en el artículo 8.1 de la LGS y tampoco es aprobado por el órgano competente de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 4 de la LSCyL. Se observa, por tanto, una deficiente planificación de las subvenciones que van a instrumentar las políticas de empleo en el ámbito de la formación profesional para el empleo en términos de medidas concretas, costes e instrumentos de gestión. La ausencia de esta planificación impide la definición de objetivos cuantificables e indicadores que puedan ser posteriormente controlados y analizados, de manera que las conclusiones puedan ser utilizadas para una correcta toma de decisiones.

En el curso de esta auditoría, el ECyL ha manifestado que, actualmente, se está tramitando la aprobación por la Consejería de Economía y Empleo del Plan Estratégico de Subvenciones para el periodo 2015-2016 en el que, la necesaria adaptación a las necesidades de las empresas y de los distintos sectores productivos, aconsejan que la vigencia del Plan se reduzca a dos años, plazo que se considera oportuno para valorar los resultados obtenidos.

III.1.2. BASES REGULADORAS, CONVOCATORIAS Y SUBVENCIONES DIRECTAS

III.1.2.1. FORMACIÓN DIRIGIDA A TRABAJADORES DESEMPLEADOS

Las subvenciones destinadas a la formación para desempleados en el marco del Real Decreto 395/2007, dentro del subsistema estatal de formación de oferta para el empleo, de los ejercicios 2011 a 2013, se gestionan en base a las siguientes bases reguladoras y convocatorias:

Cuadro 4 Bases reguladoras y convocatorias

Ejercicios	Bases Reguladoras	Convocatoria
2011-2012		Resolución de 27 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados para los años 2011 y 2012 (código REAY ECL030).
2012-2013	Orden EYE/387/2010, de 9 de marzo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados en la Comunidad de Castilla y León.	Resolución de 25 de mayo de 2012, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados para los años 2012 Y 2013 (código REAY ECL030).
2013-2014		Resolución de 7 de mayo de 2013, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados para los años 2013 y 2014 (código REAY ECL030).

La Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo que desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, constituye la normativa básica que regula las subvenciones concedidas dentro del subsistema estatal de formación para el empleo. Las Comunidades Autónomas, en base a lo dispuesto en la Disposición Final Tercera de la Orden, podrán dictar, en sus ámbitos competenciales, las disposiciones necesarias para su aplicación. En base a esta habilitación, se dictan las bases reguladoras que son objeto de análisis, en las que se reproducen los aspectos regulados en la Orden TAS/718/2008 y se añaden aquellos aspectos no regulados en la normativa estatal.

III.1.2.1.1. Análisis de las bases reguladoras

Las Bases que regulan la convocatoria se aprueban por Orden del Consejero de Economía y Empleo, EYE/387/2010, de 9 de marzo, publicadas en el BOCyL nº 60 de 29 de marzo de 2010.

Su contenido se ajusta a lo establecido en los artículos 17.3 de la LGS y 6.2 de la LSCyL y se articula en cinco capítulos: Disposiciones generales, condiciones de realización de la acción subvencionable, procedimiento de concesión, justificación y pago y calidad, evaluación seguimiento y control.

- El objeto de la subvención (artículo 17.3.a LGS), se recoge en la Base 1ª y se divide en cuatro tipos de acciones:
 - Acciones formativas para desempleados impartidas por titulares de centros de formación en general.
 - Acciones formativas para desempleados desarrolladas por organizaciones empresariales o sindicales más representativas.
 - Acciones formativas que incluyan compromisos de contratación de, al menos, el 60% de los alumnos formados.
 - Prácticas no laborales desarrolladas por los alumnos de las anteriores acciones formativas.

Las dos primeras acciones formativas son idénticas en lo que se refiere a su contenido, finalidad, destinatarios, gastos subvencionables y forma de justificación. Su separación se justifica en la figura de los beneficiarios que pueden ser: titulares de centros de formación en general o las organizaciones empresariales y sindicales más representativas u organizaciones representativas de la economía social, que sean titulares de centros de formación. Esta división no se establece en la Orden de Bases estatal en la que se prevé un único objeto subvencionable para las dos primeras acciones formativas destinadas a trabajadores desempleados.

Las acciones formativas financiadas mediante esta línea de subvención han de estar vinculadas al Fichero de Especialidades formativas, previsto en el artículo 20.3 del Real Decreto 395/2007. Este fichero incluye los certificados de profesionalidad vinculados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como otras especialidades no vinculadas a este Catálogo. El Servicio Público de Empleo Estatal ha de mantener actualizado el Fichero de Especialidades Formativas, incluyendo las altas y bajas de especialidades.

- La regulación del beneficiario (artículo 17.3.b LGS) se establece en la Base 2ª, que define cuatro modalidades en función de la separación del objeto recogida en la Base 1ª:
 - Titulares de centros de formación autorizados y homologados para la impartición de la correspondiente especialidad formativa.
 - Organizaciones empresariales y sindicales más representativas u organizaciones representativas de la economía social, que sean titulares de centros que cumplan los anteriores requisitos.
 - Empresas, asociaciones de empresas u otras entidades que adquieran el compromiso de contratación de al menos el 60% de los alumnos formados.
 - Empresas que ofrezcan formación desarrollada mediante prácticas laborales.

La regulación de los requisitos que deben reunir los beneficiarios, a la fecha de aprobación de esta Orden de Bases, establece que las entidades encargadas de impartir formación profesional para el empleo, debían estar “autorizadas y homologadas para la impartición de la correspondiente especialidad formativa en la Comunidad de Castilla y León”. En el ejercicio 2011, se regula el Registro de Centros de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, mediante Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, desarrollado mediante Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre. A partir de este momento, para obtener la condición de beneficiarios, los centros de formación deben estar inscritos o acreditados en el mismo. En el primer caso, para impartir formación no conducente a la obtención de certificados de profesionalidad, aunque vinculada al Catálogo y en caso de la acreditación, para impartir formación conducente a la obtención de certificados de profesionalidad. Este requisito, posterior a la aprobación de la Orden de Bases, se introduce en las convocatorias posteriores.¹

¹ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

En lo que se refiere al procedimiento de concesión, la Orden TAS/718/2008, establece en el artículo 9 que la concesión de subvenciones para financiar la formación de oferta se tramitará en régimen de concurrencia competitiva, salvo en los supuestos de concesión directa contemplados en la Ley. Por su parte el artículo 23 del Real Decreto 395/2007 dispone que las acciones formativas que incluyan compromiso de contratación, se financiarán mediante subvenciones en régimen de concesión directa.

Respetando estos principios, la Orden de Bases autonómica prevé la concurrencia competitiva para las acciones formativas impartidas por centros en general y agentes sociales y la concesión directa para las acciones que incluyan compromisos de contratación y prácticas no laborales. La concesión tramitada de acuerdo con el procedimiento de concurrencia competitiva se divide en dos procesos de selección independientes que serán examinados junto con el análisis de las Resoluciones de convocatoria.

- La Base 12^a, regula los requisitos de las solicitudes en concurrencia competitiva y establece condiciones diferentes en función del tipo de beneficiario. Por cada centro o entidad de formación autorizado y homologado, se presentará una única solicitud que podrá contener como máximo 12 acciones formativas, sin que la suma total de horas de formación sea superior a 6.000 y sin que puedan solicitarse más de dos acciones formativas por cada especialidad. Estas limitaciones no serán de aplicación a los centros o entidades de formación de la Fundación Santa Bárbara ni a las solicitudes de los centros de formación de las entidades empresariales o sindicales más representativas.

Ni las bases reguladoras ni el resto del expediente analizado, incluyen una justificación que motive este tratamiento diferente entre los distintos tipos de solicitantes de la subvención. Las acciones formativas financiadas y el destinatario de las actuaciones, es el mismo para las subvenciones concedidas a los centros de formación en general y a las organizaciones empresariales y sindicales y la Fundación Santa Bárbara. La ausencia de razones objetivas que motiven este acceso restringido a la subvención, altera el procedimiento de libre concurrencia, según el cual, todos los interesados en acceder a la subvención deben poder hacerlo en condiciones de igualdad.

- Para la subvención tramitada en régimen de concurrencia competitiva, la Orden de Bases define los criterios objetivos de valoración y su ponderación (artículo 17.3.e LGS). Estos criterios respetan los establecidos en el artículo 12 de la Orden TAS/718/2008 y son comunes para los dos apartados en que se divide el objeto de la subvención, acciones formativas desarrolladas por centros de formación en general y agentes sociales:
 - Adecuación de la acción formativa solicitada. Valora la vinculación de las acciones formativas a la obtención de certificados de profesionalidad y la adecuación de la formación a las necesidades de la provincia. Este criterio se gradúa en función de la priorización de la correspondiente especialidad que se incluye en la convocatoria. En los ejercicios posteriores al 2012, este criterio se matiza y se vincula a un estudio de las necesidades del mercado de trabajo, que se incluye en las especialidades ofertadas en las convocatorias.
 - Adecuación de los centros de formación para el cumplimiento de la finalidad de la subvención. Este criterio valora, entre otros aspectos, la calidad de la formación en la última convocatoria evaluada al centro y la experiencia del centro en la impartición de acciones de formación para el empleo, al amparo de las cuatro convocatorias anteriores a la presente.

Este criterio desarrolla el establecido en la Orden TAS/718/2008, que establece, “la capacidad acreditada de la entidad solicitante para desarrollar la formación”. Su equivalencia, en el ámbito autonómico, va más allá de evaluar la capacidad del solicitante y se extiende a valorar la experiencia acreditada como beneficiario de la misma subvención, hasta en las cuatro convocatorias precedentes. Este criterio puede resultar discriminatorio con respecto al resto de solicitantes que, pudiendo acreditar por otros medios la calidad de la entidad para impartir formación, no hayan resultado beneficiarios o incluso no hayan solicitado la subvención en convocatorias anteriores.
- Criterio corrector: se establecen tres subcriterios que limitan el contenido de las solicitudes, los dos primeros, son de aplicación general a todas las posibles beneficiarias y establece la desestimación de las solicitudes que superen una serie de limitaciones relativas a la distribución de las

especialidades formativas por provincias, en relación con el número de desempleados de cada municipio con respecto al total provincial.

Se incluye un tercer subcriterio que no afecta a las solicitudes de la Fundación Santa Bárbara, ni a las solicitudes de los centros o entidades de formación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, o de las organizaciones representativas de la economía social, o de sus fundaciones o instituciones destinadas al desarrollo de acciones de formación. Para las solicitudes diferentes de estas, se establece que, cada centro de formación sólo podrá percibir subvenciones para la realización de un máximo de 6 acciones formativas, sin que la suma total de horas de formación concedidas sea superior a 3.600 y no podrá concederse a un mismo centro o entidad de formación más de dos acciones formativas de la misma especialidad.

De nuevo, se incluye un criterio para la selección de los beneficiarios que resulta discriminatorio frente a la totalidad de solicitudes para la realización del mismo objeto. Sin ninguna motivación basada en el objeto subvencionado, se restringe el acceso a la subvención para determinados solicitantes, sujetándola a condiciones adicionales y por tanto, se establece una financiación inferior para la formación que puedan impartir los centros de formación general. Esta situación, contradice los principios del procedimiento de concurrencia competitiva, en el que todos los interesados pueden acceder a la subvención en condiciones de igualdad y a partir de un procedimiento de selección competitiva, la Administración elegirá a los que obtengan mayor puntuación, en base a los criterios objetivos establecidos en las bases reguladoras.

- El Capítulo III regula los órganos competentes para la instrucción del procedimiento (artículo 17.3.g LGS), diferenciando dos secciones en función del procedimiento de concesión, en concurrencia competitiva y directa.

Las subvenciones tramitadas por el procedimiento de concesión directa son resueltas por el Presidente del Servicio Público de Empleo.

En el caso de la concesión en concurrencia competitiva, el órgano competente para resolver es diferente para cada una de las modalidades en que se divide la concesión. Para las acciones impartidas por los centros de

formación, en general, la concesión se resuelve por el Gerente Provincial del ECyL, de acuerdo con Resolución de 19 de febrero de 2009, del Presidente de Servicio Público de Empleo, por la que se delegan competencias en los Gerentes Provinciales. La concesión de la formación impartida por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se resuelve por el Presidente del Servicio Público de Empleo.

La instrucción del procedimiento así como la composición de la Comisión de Valoración (artículo 6.2.c LSCyL), en consonancia con lo anterior, corresponde a los servicios centrales o Gerencias Provinciales, en función de quien ostente la competencia para resolver. En este mismo Capítulo se establece el plazo máximo de notificación de la resolución.

La existencia de varios órganos de resolución e instrucción del procedimiento para el mismo objeto subvencionado, incumple lo establecido en el artículo 9.2 de la LSCyL, que establece que en los procedimientos de concurrencia competitiva, la competencia para resolver corresponderá a un sólo órgano.

- El sistema de justificación (artículo 17.3.i LGS) se define en las Bases 22ª y 23ª, de manera conjunta para los distintos objetos subvencionables y beneficiarios. La modalidad de justificación de las previstas en la LGS consiste en la presentación de una cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LGS y respetando lo establecido en el artículo 15 de la Orden TAS/718/2008. Por su parte las secciones segunda y tercera del Capítulo IV, describen detalladamente para las diferentes acciones los gastos subvencionables, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LGS. Los gastos subvencionables se diferencian en función de que sean o no directamente imputables a la actividad subvencionada. La Orden de Bases establece que, las Administraciones Públicas competentes, pueden fijar límites económicos para los gastos directos, no obstante, no establece esta previsión para los indirectos, por tanto, en ambos casos, las administraciones gestoras deben respetar el máximo establecido en la normativa estatal, si bien, puede establecer límites inferiores para los gastos directamente imputables a la actividad. Para los gastos indirectos ha de respetarse el

porcentaje de imputación (20% del gasto subvencionable), establecido en la Orden TAS/718/2008. La modificación introducida por la Orden ESS/1726/2012, altera este porcentaje (10%), pero este cambio no se refleja en la normativa autonómica que sigue admitiendo como gasto indirecto subvencionable hasta un 20% de los costes de la actividad formativa.

- Siguiendo lo establecido en la normativa estatal, se prevé el establecimiento de un sistema de seguimiento de la calidad de la formación mediante controles in situ y ex post realizados por las Gerencias Provinciales, que elaborarán un informe de evaluación de la calidad de cada una de las acciones formativas. Al mismo tiempo, elaborarán para cada convocatoria un informe de evaluación de la calidad del centro de formación, que serán utilizados en las sucesivas convocatorias como criterios de valoración de las solicitudes.

III.1.2.1.2. Análisis de las convocatorias

La Orden EYE/387/2010, se mantiene sin modificaciones a lo largo de los ejercicios 2011 a 2013 y constituye la norma que rige las subvenciones para formación de desempleados convocadas al amparo del RD 395/2007. La Ley 3/2012 de reforma laboral, en la parte relativa a la formación para desempleados, introduce modificaciones referidas a la vinculación de las acciones formativas subvencionadas a las necesidades del mercado de trabajo. Esto da lugar a la aprobación de la Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, que modifica la Orden TAS/718/2008 e introduce esta vinculación, así como algunos aspectos que refuercen los principios de eficacia y eficiencia como consecuencia de la experiencia acumulada en la gestión de la formación desde el año 2008 y que se refieren a los criterios para la sustitución de alumnos, la posibilidad de modificación de la concesión, la subcontratación de la realización de la actividad formativa, los costes financiados, los criterios de imputación y la evaluación de la formación.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, se mantiene invariable a la Orden de Bases y se introducen estos cambios en las sucesivas convocatorias, modificando el repertorio de acciones formativas asociadas a las necesidades del mercado de trabajo.

Estas resoluciones tienen, con carácter general, el contenido mínimo exigido por la normativa básica del artículo 23.2 de la LGS y por el artículo 16.1 de la LSCL. En particular:

El objeto de las subvenciones coincide con el establecido en la Orden de Bases en la convocatoria del año 2011, no obstante, en los sucesivos ejercicios, la Resolución no incluye todos los objetos previstos en las bases. La Resolución de 27 de diciembre de 2010 mantiene el contenido de la Orden de Bases y divide el objeto en:

- Actividades de formación para desempleados, diferenciando en función del beneficiario de la subvención.
- Acciones de formación con compromiso de contratación.
- Prácticas no laborales en empresas realizadas por los trabajadores participantes en las anteriores acciones formativas.

La Resolución de 25 de mayo de 2012, por la que se convoca la subvención para los ejercicios 2012-2013, no incluye la subvención destinada a la financiación de prácticas no laborales.

La convocatoria para los años 2013-2014, aprobada por Resolución de 7 de mayo de 2013, tan solo financia las acciones formativas dirigidas a desempleados, sin incluir las subvenciones destinadas a compromisos de contratación y prácticas no laborales. Las subvenciones con compromiso de contratación son aprobadas en este ejercicio en una Orden de Bases y convocatoria independiente, aprobada por Orden EYE/1118/2012, de 20 de diciembre.

En las tres convocatorias se mantiene una estructura similar en la regulación tanto común como específica de las acciones formativas y los beneficiarios. En todas las convocatorias y de acuerdo con lo establecido en las bases, el órgano instructor, en el caso de las subvenciones destinadas a centros en general, es cada una de las Gerencias Provinciales del ECyL y en el caso de las subvenciones dirigidas a agentes sociales, los Servicios Centrales. Para las subvenciones que financian formación con compromiso de contratación, el órgano competente para la concesión es el Presidente del Servicio Público de Empleo.

En el caso de las subvenciones que financian acciones formativas dirigidas a desempleados, el crédito se distribuye entre dos secciones independientes de manera que la selección de los beneficiarios se realiza en dos procedimientos distintos de

concurrencia competitiva. Se desconocen los criterios empleados para la asignación de crédito entre los dos tipos de beneficiarios. En el caso de la subvención cuyos beneficiarios son los centros de formación en general, la cuantía total máxima de las subvenciones se distribuye entre varias aplicaciones presupuestarias y expresamente se otorga a esa distribución carácter estimativo. Una vez propuesta la concesión por las Gerencias Provinciales, el crédito adquiere carácter definitivo, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 58.5 del RLGS. El crédito reservado para la subvención cuyos beneficiarios son las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, tiene carácter definitivo. Al no establecerse una comparación única para todas las solicitudes, tanto las procedentes de centros de formación como las presentadas por los agentes sociales, no se puede garantizar que la selección de los beneficiarios sea la mejor de todas las posibles, por cuanto no se dispone de una única prelación de las puntuaciones obtenidas por todos los solicitantes que permita otorgar la subvención a quien obtenga una mayor puntuación.

A pesar de regularse en dos secciones diferentes, se establecen los mismos criterios de valoración y ponderaciones para los dos procedimientos tramitados en régimen de concurrència competitiva, que coinciden con los establecidos en las bases reguladoras. Respetando la normativa estatal los criterios se dividen en dos grandes bloques que valoran la adecuación de la formación a las necesidades provinciales y la valoración técnica del centro de formación.

El primero de estos criterios, a su vez, valora de manera independiente dos subcriterios, por un lado, la vinculación de la formación con la obtención de certificados de profesionalidad y por otro la adecuación de la oferta formativa a las necesidades de la provincia en que se ubique el centro de formación, con arreglo a un grado de prioridad que se establece en los anexos de la convocatoria.

En la convocatoria del año 2011, la priorización de las acciones formativas es común para los dos procedimientos de concurrència competitiva. Las prioridades así calculadas se analizan en el epígrafe siguiente de este Informe, no obstante, el análisis legal de las bases y la convocatoria debe hacer notar la falta de justificación de dos anexos de prioridades diferentes para acciones formativas iguales, pero impartidas por dos tipos distintos de beneficiario. La comparación de todas las solicitudes, en términos de igualdad, exige la utilización de baremos de puntuación iguales para valorar el mismo criterio.

Por otra parte, en la convocatoria 2012-2013, los anexos de puntuaciones de los cursos asignan la misma prioridad a todas las especialidades, de manera que, en la práctica, todos los solicitantes obtienen la misma puntuación por ese criterio. De esta manera, se invalida este criterio que pasa a tener un valor neutro al asignar la misma puntuación a todos los solicitantes y deja de ser determinante en la selección del beneficiario. Esto supone modificar indirectamente el peso relativo de los criterios de valoración de las solicitudes. Las modificaciones tanto de los criterios de valoración como de su ponderación, por tanto, el peso relativo de los mismos, ha de tramitarse mediante una modificación de las bases reguladoras, dado que se encuentra en el contenido mínimo de éstas, previsto en el artículo 17.3.e) LGS y no mediante cambios introducidos en las convocatorias.

El análisis conjunto de la Orden de Bases y las Resoluciones evidencian que el procedimiento de concesión establecido altera el régimen de concurrencia competitiva que, de acuerdo con la normativa estatal, ha de aplicarse por las Comunidades Autónomas en la gestión de estas subvenciones.

Como ya se ha señalado anteriormente, el artículo 11 de la Orden de Bases Autonómica, de acuerdo con el contenido previsto en el artículo 17.2.d) de la LGS, y respetando lo dispuesto en el artículo 9 de la Orden TAS/718/2008, establece que la concesión se tramitará por el procedimiento de libre concurrencia, no obstante, el artículo 1º que define el objeto divide éste en dos secciones en función de que las actividades formativas se impartan por dos tipos de beneficiarios: titulares de centros de formación en general, y organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Al analizar la Resolución por la que se aprueba la convocatoria, esta división se mantiene al reservar para cada sección un crédito presupuestario diferente, imputado a un código de proyecto distinto, aunque contabilizado en la misma aplicación presupuestaria.

En ambos casos el objeto subvencionado es el mismo, cual es, la impartición de acciones de formación a los desempleados y responden a la misma finalidad, en último lugar, mejorar la empleabilidad de los trabajadores desempleados mediante una formación que mejore la capacitación profesional de los trabajadores y responda a las necesidades de las empresas.

Los criterios de selección son idénticos en ambos casos, adecuación de los centros de formación y de las acciones formativas a la finalidad de la subvención, no

obstante la priorización de las acciones formativas se separa en dos listados para cada uno de los procedimientos de selección.

El procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva viene determinado por tres requisitos establecidos en el apartado 1º del artículo 22 de la LGS:

- 1) La comparación simultánea de todas las solicitudes en un único procedimiento.
- 2) Establecimiento de un orden de prelación entre todas las solicitudes válidas presentadas de acuerdo con los criterios de valoración establecidos en la normativa reguladora de la subvención. Estos criterios, desde el punto de vista de la eficacia, deben medir la adecuación de las solicitudes a la finalidad que persigue la subvención.
- 3) Los beneficiarios finalmente seleccionados deben ser aquellos que alcancen la mejor puntuación de acuerdo con el orden de prelación hasta agotar el crédito presupuestario establecido.

El procedimiento de concesión analizado no se ajusta a estas premisas, la comparación de las solicitudes no se realiza de forma simultánea, en un único procedimiento, por tanto, no se establece un orden de prelación de todas las solicitudes sino dos relaciones que impide conocer cuáles son las solicitudes que obtienen mayor puntuación de todas las presentadas consideradas en conjunto. En este caso, el mismo objeto subvencionado, la impartición de cursos de formación a desempleados, se compara en dos procedimientos separados. La división en dos secciones se fundamenta en el tipo de beneficiario de la subvención, pero no en la actividad subvencionada que, en ambos casos es idéntica. Ambos procedimientos aplican los mismos criterios de selección y con la misma ponderación, por cuanto la finalidad perseguida es la misma, pero las puntuaciones correspondientes al criterio que valora la adecuación al mercado de trabajo parte de dos listados de prioridades diferente y esta diferente prioridad no está justificada por las diferencias de las acciones formativas que puedan desarrollar uno u otro beneficiario.

Por otra parte, las condiciones para la ejecución de la acción formativa impuestas a los dos tipos de beneficiarios son también idénticas y se regulan de manera conjunta en el Capítulo II, así como el sistema de justificación que es común para los dos tipos de beneficiarios y se regula en el Capítulo IV de la Orden de Bases.

Al analizar la Orden de Bases y la convocatoria se ha comprobado que las limitaciones impuestas a las solicitudes presentadas por los dos tipos de posibles beneficiarios son distintas. Estas diferencias se refieren al número de solicitudes y el importe de la financiación que puede recibir cada interesado así como a la aplicación de un criterio corrector que puede dar lugar a la desestimación de las solicitudes que superen determinados umbrales. Este tratamiento diferenciado para la realización de la misma actividad vulnera los principios de igualdad en el acceso a la subvención de todos los posibles interesados que cumplan los requisitos establecidos en las bases reguladoras.

Al analizar la Resolución por la que se convoca la subvención se constata que la asignación presupuestaria para las dos secciones es diferente e independiente dado que se tramita como dos procedimientos de concurrencia independientes y la comparación de las solicitudes no es simultánea. Esto supone que la financiación de los diferentes beneficiarios tiene una intensidad diferente por cuanto el crédito presupuestario a asignar al realizar la comparación de solicitudes es distinto, el número de solicitantes es muy superior en el caso de los centros de formación en general con respecto a los agentes sociales y se establecen limitaciones con respecto al número máximo de cursos a solicitar en el caso de los centros de formación que no se aplica a las solicitudes de agentes sociales.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que la comparación de las solicitudes para financiar el mismo objeto, con los mismos criterios de valoración no se realiza en términos de igualdad entre las diferentes tipos de posibles beneficiarios y no se establece un único orden de prelación. Las acciones formativas subvencionadas son las mismas en ambos casos, por tanto, no existe una justificación razonable para el establecimiento de dos procedimientos distintos. La concesión así tramitada supone un trato desigual para los diferentes solicitantes de la subvención y vulnera el procedimiento de libre concurrencia que exige la normativa estatal para estas subvenciones.

Desde el punto de la eficacia la falta de una comparación conjunta de las solicitudes impide conocer si los beneficiarios finales son los que mejores puntuaciones habrían obtenido y por tanto, son los que mejor se adecuan al cumplimiento de la finalidad de la subvención. Desde el punto de vista de la eficiencia, no se puede afirmar que la asignación de recursos públicos haya recaído en los beneficiarios más

capacitados para la consecución de los resultados previstos y por tanto, si estos podrían haberse obtenido en mayor medida o a un menor coste unitario.

La reforma del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, aprobado por Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, subsana esta deficiencia e introduce en el artículo 7 la concurrencia competitiva abierta a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos, como norma general para la gestión de los fondos destinados a financiar las programaciones formativas de las Administraciones Públicas.

Este mismo artículo establece que las bases reguladoras, para la concesión de estas subvenciones, no podrán establecer criterios de concesión que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.

Por otra parte, la exposición de motivos del Real Decreto-ley establece que los agentes sociales dejan de participar en la gestión de los fondos y la impartición de formación quedando ésta en manos de las entidades que imparten formación profesional y que se hallen debidamente inscritas o acreditadas en el correspondiente registro, las Administraciones Públicas o las empresas a través de sus centros propios o entidades debidamente inscritas.

III.1.2.1.3. Formación para desempleados con compromiso de contratación

La Orden TAS/718/2008, de acuerdo con lo previsto en los artículos 22.1.d) y 23.2.d) del Real Decreto 395/2007, establece que las subvenciones que financien acciones formativas con compromiso de contratación, se tramitarán en régimen de concesión directa. De acuerdo con esta previsión, la Orden de Bases EYE/387/2010 de 9 de marzo, establece este sistema de concesión para las solicitudes de los centros de formación que incluyan este compromiso hasta agotar el crédito presupuestario.

En el año 2013, la subvención dirigida a formación con compromiso de contratación deja de convocarse conjuntamente con la formación para desempleados y se tramita de manera individual, mediante Orden EYE/1118/2012, de 20 de diciembre, publicada en el BOCyL nº 248 de 27 de diciembre de 2012, que aprueba de manera conjunta las bases reguladoras y la convocatoria de este tipo de subvenciones, de

acuerdo con la previsión contenida en el artículo 23.2.a) de la LGS y se deroga la Orden EYE/387/2010, de 9 de marzo, en la parte relativa a estas subvenciones.

La Orden por la que se aprueban las bases y la convocatoria del año 2013, se ajusta al contenido mínimo establecido en la LGS y LSCyL. La competencia para la resolución corresponde al Presidente del Servicio Público de Empleo, previa instrucción de las Gerencias Provinciales. Con respecto a la convocatoria del año 2011, esta modifica la cuantía de los módulos económicos por hora de formación a abonar a las empresas y establece requisitos más concretos en el mantenimiento de la contratación, en este caso, durante un periodo mínimo de 6 meses a partir de su formalización. En ambos casos el sistema de justificación consiste en la presentación de una cuenta justificativa acompañada de justificantes de gasto. Los gastos subvencionables se definen respetando en todo caso lo establecido en el artículo 31 de la LGS.

III.1.2.2. ACCIONES DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN

El ECyL incluye entre sus políticas activas de empleo con destino a los trabajadores desempleados un programa específico de orientación, formación e inserción profesional (OFI). Este programa no se encuentra integrado dentro de la formación de oferta del subsistema de formación profesional para el empleo. Se trata, por lo tanto, de un programa específico de Castilla y León, con una regulación exclusivamente autonómica que no se financia con una transferencia finalista del Estado, sino que se cofinancia por la Comunidad Autónoma y por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operativo FSE 2007-2013 (CCI 2007.ES052.PO002).

A través de este programa se conceden subvenciones para la ejecución de itinerarios integrados que incluyen acciones de orientación, formación y acompañamiento a la inserción de trabajadores desempleados. Por lo tanto, y a diferencia de las subvenciones para la formación de oferta de los trabajadores desempleados vistas anteriormente (FOD) y reguladas en la normativa estatal, estas no se destinan únicamente a financiar acciones formativas, sino que además se utilizan para la financiación de actuaciones de orientación y de acompañamiento continuo al trabajador desempleado. Además, en la convocatoria de 2013 el programa se realiza a través de tres itinerarios integrados, uno para trabajadores desempleados, otra para menores de 30 años sin cualificación y un tercero para desempleados de larga duración, en los que se sigue incluyendo necesariamente las fases de orientación, formación y de

acompañamiento a la inserción profesional. Por lo tanto, el objeto subvencionable es más amplio que el correspondiente a las subvenciones FOD, en la medida en que se realiza un acompañamiento integral y continuo al trabajador desempleado, basado en una orientación profesional adecuada y una búsqueda activa de empleo, siendo la formación una parte más de ese acompañamiento.

A pesar de estas diferencias, estas subvenciones tienen elementos comunes con las subvenciones para la formación de oferta de los trabajadores desempleados (FOD).

Así, la tipología de las acciones de formación que integran el objeto subvencionable, ha ido convergiendo de forma paulatina, ya que en 2011 estas no estaban vinculadas al Fichero de Especialidades Formativas, en 2012 era obligatorio que estuvieran enmarcadas en el Fichero, pero no se otorgaba puntuación por la vinculación a certificados de profesionalidad, y finalmente en 2013 era obligatoria la asociación al Fichero y se valoraba la vinculación de la acción formativa a certificados de profesionalidad (siendo obligatoria para los Programas de menores de 30 años sin cualificación y desempleados de larga duración), de forma similar a las subvenciones para la formación de oferta de los trabajadores desempleados previamente analizadas (FOD).

En este contexto debe señalarse que no existe coordinación entre ambas líneas de subvenciones, por lo que la convergencia de las acciones formativas de la línea OFI con la de la línea FOD, respecto a su tipología, podría ocasionar duplicidades en las acciones formativas ejecutadas anualmente.

La finalidad última que persiguen ambas subvenciones también es la misma, mejorar la capacidad de inserción de los desempleados en la Comunidad mediante una mejora de su cualificación profesional adaptada a las necesidades del mercado, si bien las subvenciones OFI persiguen además la orientación y el acompañamiento del trabajador desempleado en la búsqueda de empleo.

También en la actualidad tienen los mismos destinatarios, es decir, los trabajadores desempleados inscritos en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, si bien el procedimiento de selección de los mismos es diferente, por cuanto en las subvenciones OFI son seleccionados por los centros beneficiarios de la subvención y no por el ECyL como ocurre en las subvenciones FOD. No obstante en la convocatoria de 2013, la selección por parte de los beneficiarios es supervisada por la Administración.

Por otra parte los beneficiarios son los mismos que en las subvenciones FOD, por un lado, y con carácter general, las personas físicas, personas jurídicas de naturaleza privada o comunidades de bienes con ánimo de lucro y personas jurídicas de naturaleza privada y sin ánimo de lucro que sean titulares de centros de formación o entidades de formación inscritos y acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León y, por otro, los considerados por el ECyL como agentes económicos y sociales más representativos, es decir la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE), la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León (CCOO), si bien estos son financiados a través de una subvención directa previamente autorizada por la Junta de Castilla y León.

También existen semejanzas en cuanto a los compromisos de contratación de los trabajadores de contratación vinculados a las acciones formativas. En la línea de subvenciones OFI se ha evolucionado en los procedimientos de concesión de subvenciones, desde la atribución de una mayor valoración técnica de los proyectos que incorporaban tales compromisos hacia la consideración de estos compromisos como requisitos necesarios para la obtención de las subvenciones, mientras que en la línea FOD, y como ya se ha comentado en este informe, las subvenciones que incluyen estos compromisos se conceden de forma directa, exigiéndose que esas contrataciones sean de al menos el 60 % de los trabajadores formados, preferiblemente con carácter indefinido o, en otro caso, de una duración no inferior a 6 meses.

La subvención concedida a los titulares de centros de formación en general se tramita por el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva. Por el contrario, para la subvención correspondiente a los agentes sociales anteriormente mencionados se utiliza el procedimiento excepcional de concesión directa en base a razones de interés público, social, económico o humanitario, de acuerdo con el artículo 22.2.c) de la LGS. Al igual que en el caso de la subvención tramitada en concurrencia competitiva, la financiación de estas subvenciones directas procede de fondos autónomos y cofinanciación del Fondo Social Europeo, pero no están cofinanciadas con la transferencia finalista del Estado para la financiación del subsistema de formación para el empleo.

Cuadro 5 Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas de acciones de orientación, formación e inserción

Ejercicio	Bases reguladoras	Convocatoria
2011	Orden EYE/1171/2009, de 22 de mayo, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de orientación, formación e inserción profesional. Orden EYE/220/2011, de 4 de marzo, por la que modifica la anterior.	Resolución de 21 de marzo de 2011 del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por al que se convocan subvenciones para la realización de acciones de orientación, formación e inserción profesional para el año 2011.
	Acuerdo de 17 de marzo de 2011 de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza la concesión a los agentes económicos y sociales. Resolución de 11 de mayo de 2011 del Presidente del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden las subvenciones directas.	
2012	Orden EYE/826/2012, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones del programa de orientación, formación e inserción y se hace pública la convocatoria para el año 2012.	
	Acuerdo de 26 de julio de 2012 de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza la concesión a los agentes económicos y sociales. Resolución de 10 de octubre de 2012 del Presidente del Servicio Público de Empleo, por la que se conceden las subvenciones directas.	
2013	Orden EYE/750/2013, de 10 de septiembre, por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones de los programas de cualificación profesional y acompañamiento a la inserción y se aprueba la convocatoria para el año 2013.	
	Acuerdo de 23 de mayo de 2013 de la Junta de Castilla y León, por el que se autoriza la concesión a los agentes económicos y sociales. Resolución de 2 de julio de 2013 del Presidente del Servicio Público de Empleo por la que se conceden las subvenciones directas.	

III.1.2.2.1. Subvenciones de concurrencia competitiva

III.1.2.2.1.1. Bases reguladoras 2011

La convocatoria del año 2011 se regula por la Orden de Bases EYE/1171/2009, de 22 de mayo, publicada en el BOCyL nº 101 de 1 de junio de 2009, modificada por la Orden EYE/220/2011, de 4 de marzo, publicada en el BOCyL nº 48 de 10 de marzo de 2011, que trata de clarificar las obligaciones de los beneficiarios y establecer en una única base todos los criterios de graduación de los incumplimientos.

Las dos Órdenes son aprobadas por el órgano competente el Consejero de Economía y Empleo. La Orden EYE/1171/2009, consta de dos Capítulos, el primero de disposiciones generales y el segundo relativo al procedimiento de concesión. Su contenido se ajusta a lo previsto en el artículo 17.2 de la LGS y 6.2 LSCyL, en particular:

- El objeto de la subvención se define en la Base 1ª (artículo 17.3.a LGS): la financiación de las actuaciones incluidas en el proyecto de orientación, formación e inserción constituidas por un “itinerario integrado” que incluya necesariamente estas tres fases y cuyo desarrollo se concretará en un “protocolo de trabajo”.

- La Base 9ª concreta el régimen específico de la subvención y define con mayor detalle las características del proyecto de “itinerario integrado” y el contenido de cada una de las fases de orientación, formación y acompañamiento a la inserción y en su caso, compromiso de contratación.

Las acciones de orientación y acompañamiento son obligatorias para el destinatario y se desarrollarán de manera transversal a lo largo de la ejecución del proyecto. Las acciones de formación no tienen que estar necesariamente vinculadas al Fichero de Especialidades Formativas y son ofertadas por el solicitante de la subvención dentro del proyecto que acompaña a su solicitud.

En lo que se refiere al compromiso de contratación, la Base 9ª se remite a lo establecido en la convocatoria en lo relativo a las características de duración y jornada. Se admite como compromiso de contratación el inicio por el destinatario de una actividad como emprendedor.

- Los beneficiarios de la subvención (artículo 17.3.b LGS), definidos en la Base 3ª, son empresas y entidades sin ánimo de lucro ubicadas en Castilla y León que ejecuten los proyectos en su territorio. Las obligaciones impuestas al beneficiario se concretan en la Base 5ª y se refieren a las diferentes fases del proyecto de actuación dentro de las cuales se incluye la selección del destinatario que ha de cumplir los requisitos establecidos en la Base 4ª, ser trabajadores desempleados o amenazados de exclusión del mercado laboral. No se establece la participación de entidades colaboradoras.
- El procedimiento de concesión se regula en el Capítulo II (artículo 17.3.d LGS) y se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Los criterios de valoración de las solicitudes y su ponderación se establecen en la Base 6ª (artículo 17.3.e LGS), modificada posteriormente en la Orden EYE/220/2011; la composición de la Comisión de Valoración (artículo 6.c LSCyL) se determina en la Base 16ª.

Los criterios de valoración más relevantes, se agrupan en cinco grandes bloques que tienen en cuenta:

- Los compromisos de contratación ofertados por los beneficiarios para los destinatarios del proyecto (0-10 puntos).

- Los acuerdos con empresas para la realización de prácticas no laborales (0-10 puntos).
- La adecuación del proyecto presentado con los objetivos que se desprendan del contenido de la memoria y del protocolo de trabajo presentado (0-10 puntos).
- El grado de consecución de resultados del solicitante en ejercicios anteriores de la misma convocatoria en la que resultaron beneficiarios de la subvención (0-10 puntos). Este último criterio resulta discriminatorio e impide el tratamiento de los solicitantes en términos de igualdad, lo que vulnera los principios del régimen de concurrencia competitiva. Por otra parte, y desde el punto de vista de eficacia impide la valoración de solicitudes que podrían acreditar experiencia en el desarrollo de proyectos similares, pero no al amparo de las subvenciones concedidas por el ECyL en convocatorias anteriores.
- Capacidad técnica de la entidad para el desarrollo del proyecto en cuanto a medios personales y materiales propios de que disponga para el desarrollo de los itinerarios (0-2 puntos).
- La Base 10ª, establece la incompatibilidad de esta subvención con cualquier otra que pueda percibir el beneficiario para la misma finalidad. Esta incompatibilidad se establece en términos generales y no se relaciona con la subvención para desempleados analizada anteriormente. Por otro lado, tampoco se establecen medidas de control de este extremo, por tanto, con esta previsión no se solventan los posibles riesgos de solapamiento de los efectos de las dos líneas de subvención.

III.1.2.2.1.2. Convocatoria 2011

La convocatoria correspondiente al año 2011 se aprueba con carácter plurianual, por Resolución de 21 de marzo de 2011 del Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León. El contenido de la Orden se ajusta a lo establecido en el artículo 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL, y en particular:

- El artículo 12º regula el régimen específico de la subvención y define el contenido de las diferentes fases del itinerario, el número máximo y mínimo de usuarios, en la fase de formación, la duración mínima de los módulos

obligatorios y las características de los compromisos de contratación que deberán mantenerse durante al menos 6 meses ininterrumpidos desde su formalización. En el mismo apartado se establece que, dentro de cada proyecto presentado por el solicitante de la subvención, sólo podrán programarse dos acciones formativas. En el resto de las fases, la entidad beneficiaria deberá realizar tres acciones individuales de orientación y de acompañamiento a la inserción.

- El apartado noveno de la convocatoria cuantifica los módulos para determinar el importe de la subvención en cada una de las fases del itinerario. El crédito final de la concesión se determina con el procedimiento establecido en el apartado 8.3: el crédito global, aprobado sin provincializar en la convocatoria, se distribuye, en este momento entre las provincias proporcionalmente al número de desempleados obtenido en la última encuesta de población activa disponible a la fecha de publicación de la convocatoria. Se excluyen las solicitudes que no reúnan los requisitos mínimos para obtener la condición de beneficiarios o aquellos proyectos que sólo contengan acciones formativas transversales, pero que no habiliten directamente para la realización de una actividad profesional. El resto de solicitudes aceptadas se puntúan de acuerdo con los criterios de valoración y se cuantifica el importe de la subvención individual, de acuerdo con los módulos previstos en el resuelvo noveno de la convocatoria. Con el importe de la subvención que corresponde a cada solicitante y la puntuación obtenida de la aplicación de los criterios de valoración, se seleccionan, por provincias, los beneficiarios que hayan obtenido mayor puntuación hasta agotar el crédito previsto para cada una de ellas.

De esta manera, la puntuación obtenida por los solicitantes considerados en su conjunto no es el único factor determinante para obtener la condición de beneficiario, sino también la provincia donde se va a desarrollar el itinerario. De acuerdo con este procedimiento, una vez asignada la puntuación a los solicitantes, la comparación y la asignación de un orden de prelación no es única, sino que se establecen 9 comparativas, una por provincia, en función del lugar de desarrollo de las acciones formativas a pesar de que hay una única comisión de valoración y la concesión se efectúa por el Presidente del ECyL en un mismo acto de concesión. Este sistema es contrario al

procedimiento de libre concurrencia que exige la comparación simultánea de las solicitudes y el establecimiento de un único orden de prelación.

Este criterio de selección del beneficiario se incluye en la Orden de Bases EYE/1171/2009 y se reproduce en la convocatoria, no obstante, en ésta, el crédito no aparece distribuido por provincias, a pesar de que el dato utilizado para esa distribución es la encuesta de población activa realizada a la fecha de publicación de la convocatoria. De esta manera el solicitante de la subvención desconoce el crédito asignado a la provincia que va a resultar determinante en la selección del beneficiario.

Habida cuenta de que el objetivo de la subvención es atender las necesidades de formación de los desempleados del conjunto de la Comunidad, y que cada una de sus provincias presenta dificultades y necesidades diferentes que justifican una asignación de crédito independiente, la concurrencia competitiva debería situarse en el ámbito de cada una de las provincias, trasladando la competencia para resolver a los Gerentes Provinciales, de esta manera se conseguiría que la concurrencia en cada una de las provincias permitiera establecer una única prelación entre las solicitudes presentadas en la provincia. Mantener la competencia para la resolución en un único órgano exige establecer un único orden de prelación entre todas las solicitudes y asignar el importe de la subvención en función de la puntuación obtenida hasta agotar el crédito total de la convocatoria.

III.1.2.2.1.3. Bases reguladoras y orden de convocatoria 2012

La convocatoria de subvenciones del ejercicio 2012 se tramita conjuntamente con una nueva Orden de Bases de acuerdo con la previsión del artículo 23.2.a) de la LGS y se aprueba por Orden EYE/826/2012, de 25 de septiembre, del Consejero de Economía y Empleo. (BOCyL nº 193 de 5 de octubre de 2012).

Su contenido se ajusta a lo previsto en el artículo 17.2 de la LGS y 6.1 de la LSCyL. Introduce las siguientes novedades con respecto a la Orden de Bases anterior:

- Se modifica el artículo relativo a las entidades que pueden adquirir la condición de beneficiario. Desaparece la posibilidad de que adquieran este carácter las entidades sin ánimo de lucro. Solo podrán ser beneficiarios empresas, agrupaciones de empresas, comunidades de bienes o entidades privadas con ánimo de lucro, añadiendo en todos los casos un nuevo requisito, la obligatoria inscripción en el Registro de Centros y Entidades de

Formación Profesional para el empleo, regulado en el Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, por tanto, como más adelante se indica al tratar el carácter específico de la acción formativa, ésta ha de estar vinculada al Fichero de Especialidades Formativas de Formación Profesional.

- La regulación del destinatario incluye una previsión dirigida a controlar la duplicidad de esta línea con la subvención dirigida a desempleados analizada anteriormente, de manera que los destinatarios que participen en las actividades formativas incluidas en los itinerarios objeto de este programa, no podrán participar simultáneamente en ninguna otra acción de formación profesional para el empleo financiada por los Servicios Públicos de Empleo. Esta previsión es necesaria en la medida en que el destinatario no es seleccionado por la Administración en la ejecución de las diferentes líneas de subvención, sino en este caso, por el propio beneficiario.
- Se modifican las ponderaciones de los criterios de valoración de las solicitudes y se elimina el criterio relativo a la capacidad técnica de las entidades en cuanto a medios personales y materiales propios de que disponga para el desarrollo de los itinerarios. Se incrementa la puntuación asignada a los solicitantes que presentan compromisos de contratación y acuerdos con empresas para el desarrollo de prácticas no laborales para los alumnos. Disminuye el peso del criterio que valoraba el grado de consecución de los objetivos para beneficiarios de convocatorias anteriores del ECyL y se introduce el criterio de inclusión de población inmigrante entre los destinatarios del proyecto.
- En la selección de los beneficiarios, se solventan, en parte, las deficiencias puestas de manifiesto en el análisis de la anterior Orden de Bases. Se mantiene el mismo criterio de distribución de crédito entre provincias, sin que esta distribución sea publicada en la convocatoria, pero se introduce la salvedad de que ningún proyecto puede ser seleccionado, aun cuando exista crédito disponible en la distribución provincial, que tenga una puntuación por debajo de un determinado umbral. De esta manera se asegura un mínimo de puntuación para todos los beneficiarios aun cuando, el peso relativo de los criterios sigue sin ser igualitario para los solicitantes en función de la provincia en que vaya a implantarse el proyecto. En este sentido se

reproduce aquí lo señalado para la convocatoria del año 2011, de manera que la concesión de la subvención en libre concurrencia, exige una única comparación y prelación de las solicitudes o bien delegar la competencia para resolver en los Gerentes Provinciales y establecer una concurrencia competitiva en cada provincia.

- El apartado cuarto de la convocatoria establece que el número de proyectos de itinerario integrado que puede solicitarse por entidad será dos como máximo y dentro de la fase de formación, cada proyecto únicamente podrá incluir la realización de una acción formativa. Esta limitación no se contemplaba dentro de la convocatoria del ejercicio 2011, tan solo se limitaba el número de acciones formativas por proyecto presentado.
- La Base 9ª, se refiere al régimen específico de la subvención y delimita las características de las tres fases del itinerario. En la fase de acompañamiento a la inserción y en lo relativo al compromiso de contratación, se remite a lo establecido en la convocatoria, que lo regula en el apartado noveno 2.2 de la misma Orden y reduce el plazo de mantenimiento de esta contratación de 6 meses en la convocatoria de 2011 a 3 meses en la convocatoria del 2012. Las fases de orientación e inserción deben incluir cada una como mínimo tres acciones individuales.
- En lo que se refiere a la actividad formativa se introduce la obligatoriedad de que las acciones estén incluidas en el Fichero de Especialidades Formativas, vayan o no asociadas a la obtención de un certificado de profesionalidad. A diferencia de la línea de formación para desempleados, no se establece puntuación adicional en los criterios de valoración en el caso de que la formación conduzca a la obtención de certificados de profesionalidad.
- La impartición de las acciones formativas solo podrá realizarse por centros inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León y la Base 11ª, al regular la subcontratación, establece que sólo se podrá subcontratar la formación con centros o entidades de formación inscritos en este Registro.

La convocatoria que acompaña como anexo a la Orden de Bases se ajusta al contenido del artículo 23.2 de la LGS y artículo 16.1 de la LSCyL. No introduce modificaciones importantes con respecto a la convocatoria del año 2011. El crédito

asignado es plurianual pero sólo se reserva en el subconcepto 77076, en el artículo relativo a empresas privadas acorde con la modificación que las bases introducen en la figura del beneficiario.

En lo que se refiere a la cuantía de la subvención, regulada en el apartado sexto, se minoran los módulos por alumno con respecto a la convocatoria del año 2011 y se modifican las horas de formación subvencionables en función que la formación sea o no acreditable. En el caso de que la formación conduzca a la obtención de certificados de profesionalidad, se financia la totalidad de la duración de los módulos formativos que integran el certificado y, en caso contrario, tan sólo una parte de las horas de formación impartidas por el centro beneficiario.

III.1.2.2.1.4. Bases reguladoras y orden de convocatoria 2013

La convocatoria para el periodo 2013-2014 se tramita conjuntamente con las bases reguladoras, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.2.a) de la LGS y se aprueba mediante Orden EYE/750/2013, de 10 de septiembre, del Consejero de Economía y Empleo (BOCyL, nº 177, de 13 de septiembre de 2013).

La línea de subvención del año 2013 amplía su objeto de manera que se dirige a la financiación de los siguientes programas de cualificación profesional y acompañamiento a la inserción.

- Itinerarios integrados para desempleados.
- Itinerarios integrados para menores de 30 años sin cualificación.
- Itinerarios integrados para la recualificación de desempleados de larga duración.

Esta convocatoria se tramita haciendo uso de la previsión contenida en el artículo 23.2.a) de la LGS. Su contenido se ajusta a lo previsto en el artículo 17.2 de la LGS y 6.1 de la LSCyL.

- Los beneficiarios de la subvención se establecen en la Base 3ª y varían en función del programa de cualificación profesional objeto de subvención:
 - Serán personas físicas, personas jurídicas de naturaleza privada o comunidades de bienes con ánimo de lucro para la financiación de los itinerarios integrados para desempleados y para la recualificación de desempleados de larga duración.

- Los beneficiarios serán personas jurídicas de naturaleza privada y sin ánimo de lucro en el caso de las subvenciones que financian itinerarios integrados para menores de 30 años sin cualificación.
- La Base 4ª, define el destinatario de las acciones desarrolladas en estos programas: desempleados inscritos en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León. Se mantiene la misma previsión que en la convocatoria del ejercicio 2012 de manera que los destinatarios de estas acciones formativas no podrán participar simultáneamente en ninguna otra acción de formación profesional para el empleo financiada por los Servicios Públicos de Empleo. Para controlar esta incompatibilidad, la selección del destinatario que realiza el beneficiario parte de una preselección que realizan las Gerencias Provinciales del ECyL. La relación de candidatos será comunicada de nuevo al órgano gestor de la subvención para que éste realice las comprobaciones de cumplimiento de los requisitos de los candidatos y se eleve a definitiva.
- La Base 6ª regula los criterios de valoración de las solicitudes, en la que se establecen las siguientes diferencias con respecto a la valoración de los ejercicios anteriores:
 - Se valoran por primera vez los proyectos con acciones formativas vinculados a certificados de profesionalidad. Desde la convocatoria del ejercicio 2012, las acciones formativas deben figurar al menos en el Fichero de Especialidades Formativas, pero no se otorgaba puntuación por la vinculación a certificados de profesionalidad. Este criterio muestra la tendencia hacia la formación acreditable y evidencia la duplicidad de esta línea con la formación para desempleados prevista en el subsistema estatal.
 - Con el mismo objetivo se valora la experiencia del centro o entidad de formación en la impartición del mismo certificado de profesionalidad que solicita impartir, al amparo de las convocatorias de subvenciones de los ejercicios anteriores. De acuerdo con este criterio, se potencia que los beneficiarios de estas líneas sean los mismos que los beneficiarios de las subvenciones de formación para desempleados, por cuanto hasta este ejercicio, únicamente a través de esa línea se subvencionaba la formación acreditable. Por otra parte, el criterio resulta discriminatorio para los

solicitantes de subvención que no han resultado beneficiarios en convocatorias anteriores o no han solicitado la subvención y para los que no se establece una valoración alternativa de la experiencia que pudieran acreditar por otros medios.

- Se mantiene la puntuación asociada a las prácticas no laborales en empresa y los compromisos de contratación y se introduce una graduación en éste último en función del número de estos compromisos. En la presente Orden se establece un mínimo de dos compromisos de contratación a partir de los cuales se valora la propuesta de un número mayor de compromisos.

El procedimiento de selección de los proyectos a nivel provincial se regula en la Base 6ª, de la misma manera que en las convocatorias anteriores, en función del crédito disponible, que se distribuye por provincias en función del número de parados en la última encuesta de población activa. Se mantiene un umbral mínimo de puntuación por debajo del cual los solicitantes no podrán obtener subvención independientemente de que exista crédito sobrante en la provincia en que se va a desarrollar la formación. Por otra parte se introducen dos nuevas limitaciones: no podrá seleccionarse más de un proyecto por cada titular de centros inscrito o acreditado y solo podrán seleccionarse 2 proyectos por cada área profesional y 1 proyecto por cada especialidad.

El contenido del resto de bases se ajusta a lo establecido en las bases reguladoras de convocatorias anteriores, con un mayor grado de desarrollo en la definición de los gastos subvencionable y la forma de acreditar el gasto en la justificación de la subvención de acuerdo con lo previsto en los artículos 30 y 31 de la LGS.

Como anexo a la Orden de Bases se incluye la convocatoria cuyo contenido se ajusta a lo establecido en los artículos 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL, en particular:

La estructura de la convocatoria se divide en cuatro capítulos, el primero común para los diferentes objetos subvencionados y el resto específico para cada uno de ellos.

El Capítulo I de regulación común para los tres programas que se convocan, presenta diferencias con respecto a las convocatorias anteriores en el contenido de las acciones a desarrollar y las obligaciones de los beneficiarios: en lo que se refiere a las características de las tres fases del itinerario, se establece un mínimo de tres acciones de orientación y tres de acompañamiento a la inserción dentro de cada proyecto. El

compromiso de contratación será como mínimo de dos de los usuarios atendidos y deberá mantenerse durante al menos un mes ininterrumpido desde su formalización.

Los tres Capítulos siguientes regulan las condiciones específicas de cada programa con exigencias distintas, fundamentalmente, en la parte de formación:

- Los programas de cualificación profesional y acompañamiento a la inserción a través de itinerarios integrados para desempleados, establece que el número de proyectos que se pueden presentar en cada solicitud se reduce a dos y cada proyecto sólo puede incluir una acción formativa.
- Los programas dirigidos a menores de 30 años sin cualificación y a desempleados de larga duración, también se reducen a dos por cada solicitud, vinculados cada uno a un área profesional diferente. Cada proyecto debe incluir una acción formativa que proporcione un certificado de profesionalidad de nivel 1.

III.1.2.2.2. Subvenciones directas destinadas a la financiación de acciones de orientación, formación e inserción profesional

De forma paralela a la tramitación de subvenciones de convocatoria para la financiación de los programas de orientación, formación e inserción, se conceden con la misma finalidad y destinatarios, una subvención directa, al amparo del artículo 31 de la LSCyL, con tres beneficiarios: la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León, la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León y la Unión General de Trabajadores de Castilla y León.

De acuerdo con el artículo mencionado, la subvención se concede por el Presidente del Servicio Público de Empleo, previo Acuerdo de autorización de la Junta de Castilla y León en su reunión de 17 de marzo de 2011.

El artículo 22 de la Ley General de Subvenciones, al regular el procedimiento de concesión establece como procedimiento ordinario el régimen de concurrencia competitiva y añade que, excepcionalmente, podrán concederse de forma directa, entre otras, aquellas subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública.

El Acuerdo de la Junta de Castilla y León que autoriza la concesión, justifica la imposibilidad de promover concurrencia pública por dos razones: las características de

los beneficiarios y la especificidad de la actividad a desarrollar cubriendo todo el territorio de la Comunidad.

La primera de las razones se fundamenta en la experiencia en la ejecución de este tipo de proyectos de las asociaciones empresariales y sindicales que tengan los medios humanos y técnicos suficientes para garantizar la inserción laboral asociada a la formación profesional. A la vista de que la subvención directa se concede al mismo tiempo y con el mismo crédito a tres beneficiarios diferentes, no existen razones que avalen la concesión directa por cuanto no existe un único beneficiario capaz de ejecutar la actividad subvencionada. En el caso de que los tres beneficiarios fueran los únicos solicitantes capaces de desarrollar esta actividad, debería haberse tramitado la concesión mediante un procedimiento de concurrencia competitiva entre los tres solicitantes. En el caso que nos ocupa, estos agentes sociales no son los únicos que pueden prestar esta actividad, sino que pueden concurrir con otros representantes sociales y con las academias y centros de formación en general.

Por otro lado, los beneficiarios de la subvención directa, no presentan características diferentes de los centros de formación en general, para cumplir la finalidad de la subvención y desarrollar los itinerarios personalizados. El hecho de que los agentes sociales dispongan de una acreditada experiencia, es una característica que la Administración también está valorando en los criterios de selección de los beneficiarios en la subvención tramitada en concurrencia competitiva, por tanto, no supone un hecho diferencial que impida la inclusión de estos agentes sociales en una subvención de convocatoria pública.

El segundo motivo utilizado para acudir a la subvención directa se sustenta en la especificidad de la actividad desarrollar en todo el territorio de la Comunidad, no obstante, esta misma especificidad se presenta en las subvenciones concedidas a los centros de formación en general. El contenido de la acción financiada es el mismo, así como su finalidad. Coinciden igualmente los destinatarios y las condiciones de la subvención, por tanto, no existen singularidades en la actividad subvencionada que justifiquen un procedimiento de concesión diferente al utilizado para las academias y centros de formación en general.

El Acuerdo de la Junta de Castilla y León hace referencia a la solicitud presentada por los beneficiarios de la subvención directa. En base a esa solicitud y a las

características de las acciones financiadas, se determina el importe de la financiación, que es idéntica para los tres beneficiarios.

De acuerdo con lo anterior, no se aprecia motivación suficiente que justifique la utilización de un procedimiento excepcional de concesión directa a tres beneficiarios determinados para subvencionar los proyectos de itinerario integrado cuando, simultáneamente, se están tramitando subvenciones de convocatoria pública para financiar la misma finalidad y desarrollados por entidades que tienen la misma capacidad para ejecutar el objeto de la subvención. La línea de subvenciones FOD analizada anteriormente, tramita estas subvenciones en dos procedimientos de concurrencia competitiva en función del beneficiario. Tanto en ese caso, en el que se tramitan dos concurrencias competitivas independientes como en el que ahora se analiza, en el que se concede directamente la subvención a los agentes sociales, no existe una justificación razonable que impida acudir al procedimiento ordinario de concurrencia competitiva comparando en un mismo procedimiento todas las solicitudes presentadas independientemente de quien sea el posible beneficiario siempre que cumpla los requisitos mínimos para adquirir esta condición.

Esta situación se solventa con la nueva reforma de las políticas activas de empleo implantada mediante el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, que establece la concurrencia competitiva como único procedimiento para la concesión de subvenciones, e impide que las organizaciones empresariales y sindicales impartan formación dejando esta labor a las propias empresas, la Administración y las entidades de formación públicas o privadas inscritas y/o acreditadas en el correspondiente registro, sin perjuicio de la labor que se les encomienda de diseño, programación y difusión de los planes de formación.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, el contenido de los Acuerdos de la Junta se ajusta a lo establecido en el artículo 31 de la LSCyL.

- Objeto de la subvención y carácter singular de la misma, con las salvedades puestas de manifiesto anteriormente, el Acuerdo establece el objeto de la subvención, la financiación de los proyectos de orientación, formación y acompañamiento a la inserción.
- Se concreta el beneficiario, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la cuales justifica la singularidad de la concesión.

- Aplicación presupuestaria de carácter plurianual.
- Forma y plazo de justificación con el mismo contenido que el establecido en la subvención de concurrencia competitiva, mediante la presentación de una cuenta justificativa junto con un informe de auditoría.
- Se prevé la posibilidad de solicitar un anticipo de hasta el 75% sin necesidad de constituir garantía.

Tras la autorización por la Junta de Castilla y León, las subvenciones son concedidas por Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo, a propuesta del Gerente. Esta Resolución concreta el contenido básico de la subvención, de manera similar a lo establecido en la subvención de convocatoria; el sistema de justificación es el mismo, así como los gastos subvencionables.

Las subvenciones de los ejercicios 2012 y 2013 reproducen el mismo esquema y contenido que la subvención del ejercicio 2011. No se modifica la motivación para no acudir al régimen ordinario de concesión de subvenciones, por tanto, procede reproducir el análisis realizado anteriormente. Las subvenciones se conceden por Resolución del Presidente del Servicio Público de Empleo de 10 de octubre de 2012 y 2 de julio de 2013.

En lo que se refiere al contenido de las acciones formativas, de manera similar a lo establecido para los centros de formación en general, en el ejercicio 2011 las acciones no debían estar incluidas en el Fichero de Especialidades formativas. A partir del ejercicio 2012, se exige ese requisito de manera que se evidencia la tendencia a la formación acreditable.

El compromiso de contratación exigido al beneficiario, en su caso, en el ejercicio 2011, contemplaba el mantenimiento en el puesto de trabajo de manera ininterrumpida durante al menos 6 meses y con una duración del 75% de la jornada de trabajo prevista en el Convenio Colectivo de aplicación. En los ejercicios 2012 y 2013, se exige un compromiso de contratación del 10% de los usuarios atendidos con un plazo de mantenimiento de 1 mes ininterrumpido desde la formalización del contrato y una duración del 50% de la jornada de trabajo ordinaria prevista en Convenio Colectivo.

Estas actuaciones, tanto las financiadas con la subvención de concurrencia competitiva como las subvenciones directas concedidas a los agentes sociales, presentan numerosas diferencias con la formación para desempleados analizada anteriormente,

pero la finalidad perseguida es la misma: mejorar la capacidad de inserción de los desempleados de la Comunidad mediante una mejora de su cualificación profesional adaptada a las necesidades del mercado. La selección de los destinatarios corresponde a agentes distintos pero dentro del mismo colectivo: desempleados inscritos en las oficinas del Servicio Público de Empleo. Los sistemas de justificación difieren entre sí, pero, en ambos casos se mide y evalúa el resultado que obtienen los beneficiarios en términos de tasa de inserción de los desempleados destinatarios de la formación. Desde el punto de vista de la eficacia y de acuerdo con el sistema de ejecución descrito, los efectos de las acciones desarrolladas pueden solaparse en los mismos destinatarios, que puede llegar a recibir la formación ajustada a sus necesidades a través de la subvención dirigida a desempleados y la asociada a un itinerario personalizado, puesto que la selección de los destinatarios se realiza en una subvención, por la Administración y en otra por los centros de formación beneficiarios. Una eficaz asignación de recursos, supondría necesariamente, una actuación coordinada y conjunta desde la Administración como órgano encargado de selección tanto de las actividades formativas como de los destinatarios verificando que no se duplican sobre un mismo destinatario acciones formativas dirigidas a la misma finalidad.

III.1.2.3. FORMACIÓN DIRIGIDA A TRABAJADORES OCUPADOS

Las bases reguladoras que rigen la concesión de las subvenciones y las convocatorias de esos ejercicios se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 6 Bases reguladoras y convocatorias de trabajadores ocupados

Ejercicio	Bases reguladoras	Convocatoria
2011	Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinados a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León.	Resolución de 15 de julio de 2011, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones públicas mediante convenios destinados a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León.
2012	Orden EYE/743/2012, de 6 de septiembre, por la que se modifica la Orden EYE/1497/2012, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinados a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2012.	
2013	Orden EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2013.	

Junto a la formación para desempleados, el Real Decreto 395/2007 regula la formación para trabajadores ocupados, con la finalidad de proporcionar a éstos la

calificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y que se ajuste a los requerimientos que en cada momento puedan demandar las empresas.

Los artículos 16 y 17 de la Orden TAS/718/2008, desarrollan los dos tipos de planes de formación para ocupados y su modalidad de ejecución, mediante la suscripción de convenios con las entidades beneficiarias.

- Planes de formación intersectoriales, compuesto por acciones formativas dirigidas a la adquisición de competencias transversales a varios sectores de la actividad económica.
- Planes de formación sectoriales, dirigidos a la formación de trabajadores de un sector productivo concreto.

La Orden Ministerial no agota el contenido de la regulación necesaria para la puesta en marcha de estos programas, por tanto, en base a lo establecido en la Disposición Final Tercera de la Orden, la Comunidad de Castilla y León dicta la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, publicada en el BOCyL nº 133 de 15 de julio de 2009, que establece las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar los planes de formación de oferta, dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados y se mantiene como norma reguladora de estas subvenciones hasta su primera modificación del año 2012.

III.1.2.3.1. Análisis de las bases reguladoras 2011

La Orden de Bases EYE/1497/2009, de 6 de julio, contempla la participación en la gestión de la subvención, de la Fundación Autónoma para la Formación en el Empleo de Castilla y León, actualmente Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo de Castilla y León (FAFECyL). Esta Fundación se constituye el 30 de enero de 2006, como una organización de carácter público y tripartito, sin ánimo de lucro y tiene entre sus fines contribuir al impulso y difusión entre empresarios y trabajadores de formación continua, proporcionando a estos últimos, la formación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral.

El artículo 11 de sus Estatutos establece que, el Patronato de la Fundación estará compuesto por la Administración de la Comunidad de Castilla y León a través del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad de Castilla y León. El cargo de Presidente lo ostentará el Consejero con competencias en materia de política económica

y empleo y los siguientes vocales: 6 nombrados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León, 4 por las organizaciones sindicales más representativas de la Comunidad y 4, por las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad.

Mediante Real Decreto 398/2006, de 31 de marzo, se amplían los medios económicos adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, en materia de formación profesional ocupacional, y tiene por objeto “la financiación de determinadas funciones y servicios relativos a la gestión de la formación continua por parte de la Comunidad de Castilla y León. Esta ampliación incluye los créditos relativos a los medios adscritos a la Fundación Tripartita en la Comunidad de Castilla y León, cuyos derechos y obligaciones se subrogarán, a partir de la efectividad de este acuerdo y mediante la suscripción del correspondiente convenio, en la Fundación Autónoma para la Formación en el Empleo de Castilla y León”.

La participación de esta Fundación en la gestión de la subvención se encuentra amparada en el Convenio Específico de Colaboración suscrito el 24 de septiembre de 2007 con el ECyL. El objeto de este convenio es establecer las condiciones del apoyo técnico que la Fundación prestará al Organismo Autónomo en la gestión de las solicitudes de ayuda, presentadas al amparo de la convocatoria de subvenciones para financiar la formación profesional para el empleo y dirigida a trabajadores ocupados. Las funciones desarrolladas por esta Fundación, de acuerdo con lo establecido en el Convenio se centran en el apoyo al ECyL en la gestión de la subvención mediante el análisis y valoración de las solicitudes recibidas y la posterior revisión de la liquidación presentada por los beneficiarios. Además de estas funciones y sin que esté previsto en el Convenio de colaboración, las bases reguladoras establecen como criterio de valoración de las solicitudes la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector al que van dirigidas que serán determinadas a propuesta de la Comisión Permanente de la Fundación. La fijación de estas prioridades no se detalla entre las obligaciones de las partes del Convenio y tampoco se ajusta a los cometidos de una entidad colaboradora que se establecen en la LGS y LSCyL.

Por otra parte, el contenido de este Convenio no se ajusta lo previsto en el artículo 12 y siguientes de la LGS y artículo 5 de la LSCyL para las entidades

colaboradoras, por cuanto no detalla todos los aspectos a desarrollar por la Fundación como entidad colaboradora, en concreto:

- Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.
- Requisitos que debe cumplir y hacer cumplir la entidad colaboradora en las distintas fases del procedimiento de gestión de la subvención.
- Forma de justificación por parte de los beneficiarios del cumplimiento de las condiciones para el otorgamiento de la subvención y requisitos para su verificación, así como el plazo y forma de presentación de la documentación justificativa.

Las Bases que regulan la formación de ocupados se aprueban por la mencionada Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio del Consejero de Economía y Empleo. Su contenido se ajusta a lo establecido en los artículos 17.3 de la LGS y 6.2 de la LSCyL, en concreto:

El objeto de la subvención (artículo 17.3.a LGS) se define en la Base 1ª y mantiene la división prevista en la norma estatal entre planes de formación sectorial e intersectorial, no obstante, en estos últimos incluye dos modalidades específicas:

- Planes dirigidos a la formación de los colectivos de trabajadores y socios de la economía social, siempre que aporten actividad económica.
- Planes dirigidos a la formación específica del colectivo de autónomos.

Los requisitos que deben reunir los beneficiarios y sus obligaciones (artículo 17.3.b LGS) se determinan en las Bases 3ª y 4ª. Podrán adquirir esta condición las siguientes entidades en función del objeto de la subvención, siempre que estén acreditadas o inscritas en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo:

- Para los planes de formación intersectoriales, las organizaciones empresariales y sindicales intersectoriales más representativas en Castilla y León.
- Para los planes de formación intersectoriales dirigidos a la formación de trabajadores y socios de la economía social, las Confederaciones y

Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades laborales y las organizaciones representativas de la economía social.

- Para los planes de formación intersectoriales dirigidos al colectivo de autónomos, las asociaciones representativas de este colectivo.
- Para los planes de formación sectoriales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas así como los entes paritarios creados al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal.

El artículo 3.1 de la Orden TAS/718/2008, modificada por la Orden ESS/1726/2012, admite la posibilidad de que sean beneficiarios de las subvenciones para ocupados, además de las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, los centros y entidades de formación debidamente inscritos o acreditados en el correspondiente registro a que se refiere el artículo 24, apartados 2 y 3 del Real Decreto 395/2007. El apartado tercero, referido a los centros o entidades de formación fue introducido por la Ley 3/2012, de medidas urgentes. Esta modificación se introduce en la normativa Autonómica mediante la Orden EYE/743/2012, de 6 de septiembre, que admite la posibilidad de que este tipo de entidades puedan adquirir la condición de beneficiarios. Esta posibilidad debe constar en las convocatorias posteriores a esta fecha, por tanto no figura en la correspondiente al ejercicio 2011.

La Base 5ª, establece que los destinatarios finales de la subvención que, prioritariamente se dirige a trabajadores ocupados y en un porcentaje máximo de hasta el 40% a trabajadores desempleados, se concretará en la convocatoria.

Los criterios de valoración de las solicitudes y su ponderación se incluyen en la Base 10ª (artículo 17.3.e LGS):

- Capacidad acreditada de la entidad solicitante para la gestión y ejecución del Plan (hasta 20 puntos). Se valorará atendiendo a la información disponible en la memoria Justificativa del Plan de Formación y en la capacidad técnica del solicitante, teniendo en cuenta los aspectos que determine la convocatoria.
- Aspectos técnicos de las acciones formativas (hasta 20 puntos). Se valorará teniendo en cuenta la información facilitada por la entidad en cada una de las acciones formativas.

- Incorporación de un porcentaje de participantes en módulos formativos vinculados al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales (hasta 10 puntos).
- Incorporación de acciones formativas o contenidos orientados al fomento de la cultura emprendedora, el autoempleo, la cultura de la igualdad, sensibilización en medio ambiente y tecnologías de la información y telecomunicaciones (hasta 10 puntos).
- Adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigido (hasta 40 puntos). Estas necesidades son determinadas por la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León y aprobadas por la Comisión Permanente de esta Fundación. Se desconocen los parámetros utilizados para la determinación de estas necesidades, por tanto, no se puede evaluar su grado de adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.

La determinación de la cuantía individual de la subvención se establece en la Base 11ª, de acuerdo con los módulos máximos establecidos en la Orden TAS/718/2008. La cuantificación de estos módulos se determinará en la convocatoria y vendrá determinado por el número de alumnos y horas de formación. La convocatoria añade un criterio adicional para determinar la cuantía de la subvención, que será analizado posteriormente, según el cual, respetando el máximo establecido en la base nº 11, se distribuirá proporcionalmente el crédito a la valoración técnica obtenida. Este criterio debería haberse introducido en las bases reguladoras al determinar el procedimiento para cuantificar la subvención de acuerdo con los artículos 17.2.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL. Por otra parte el artículo 22.1 de la LGS establece este prorrateo entre los beneficiarios del importe global máximo destinado a las subvenciones, como procedimiento excepcional y siempre que así se establezca en la bases, a pesar de lo cual, no figura en el articulado analizado

La composición de la Comisión de Valoración (artículo 6.c. LSCyL) se establece en la Base 20ª, al regular el procedimiento y estará integrada por:

- El Secretario Técnico Funcional del Servicio Público de Empleo, que actuará como Presidente.
- El Jefe de Servicio de Formación Profesional Continua.

- Un técnico de la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León.

De acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/718/2008, la Orden de Bases establece que la ejecución de las actuaciones se instrumentará mediante la suscripción de convenios con las entidades beneficiarias con el contenido mínimo previsto en la Orden Ministerial. Tendrán una duración anual o plurianual, de acuerdo con lo establecido en la convocatoria. En las convocatorias objeto de análisis se establece que la duración de los convenios será anual.

El procedimiento de concesión de la subvención (artículo 17.3.d LGS) se regula en el Capítulo II en la Base 16ª y siguientes. El órgano encargado de la instrucción del procedimiento es el Servicio Público de Empleo a través del Servicio de Formación Continua, que contará con el apoyo técnico de la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

Una vez recibidas las solicitudes por el ECyL, éstas son remitidas a la Fundación, que procederá a la grabación de los datos en las aplicaciones informáticas propiedad de la Administración, a la que tendrá acceso. La Fundación realizará el análisis, valoración y cálculo de la financiación correspondiente a cada expediente, que será remitido al Servicio Público de Empleo para su análisis por la Comisión de Valoración. El contenido de este informe de valoración no es vinculante para esta Comisión en la que, como se ha señalado anteriormente, participa junto a los técnicos del ECyL, un representante de la Fundación. En base a la documentación de los expedientes y la valoración técnica de la Fundación, la Comisión de Valoración emitirá un informe de carácter vinculante, que remitirá al órgano instructor. Este elaborará una propuesta de resolución que se notifica al interesado para la formulación de alegaciones y en su caso, la reformulación de la solicitud. Una vez transcurrido este plazo, el órgano instructor emite informe de resolución definitiva y presenta el modelo de convenio a suscribir con el beneficiario, que será nuevamente sometido a informe de la Fundación y la Comisión Permanente del Consejo General de Empleo.

La participación de la Fundación vuelve a ser determinante en el momento de revisar la documentación justificativa presentada por el beneficiario, que será remitida por el ECyL a la Fundación que lo revisa y emite el correspondiente informe de liquidación.

III.1.2.3.2. Convocatoria 2011

La convocatoria de la subvención se aprueba por Resolución de 15 de julio de 2011 del Presidente del ECyL. Su contenido se ajusta a lo establecido en el artículo 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL.

La convocatoria reproduce el objeto definido en la Orden de Bases y concreta los requisitos que han de cumplir los beneficiarios en función de los diferentes planes de formación. En todos los casos los beneficiarios han de ser organizaciones empresariales y sindicales más significativas en Castilla y León en los diferentes sectores. Este carácter se acreditará mediante su participación en el Consejo General de Empleo o bien mediante certificados emitidos por la Dirección General de Economía Social que acrediten la implantación de las organizaciones representativas de la economía social.

El apartado séptimo de la convocatoria reproduce los criterios de valoración establecidos en las Bases. En relación con la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del sector o ámbito al que va dirigido, se incluye una priorización de estas necesidades que son establecidas por la Comisión Permanente de la Fundación Autonómica para el Empleo y que se incluyen como anexo a la Convocatoria. Como ya se ha señalado en el análisis de las bases reguladoras, se desconocen los criterios adoptados por la Fundación para determinar estas necesidades y por tanto, su adecuación a las necesidades del mercado laboral.

El procedimiento para determinar la cuantía de la subvención se establece respetando el máximo establecido en la Orden TAS/718/2008. Esta cuantía máxima será el producto del número de horas, alumnos y el módulo establecido en esta Orden. Con este límite máximo, para todos los planes de formación, salvo para los dirigidos a autónomos y a los colectivos de socios y trabajadores de la economía social, se distribuyen el 50% del crédito disponible para las organizaciones empresariales y el otro 50% para los planes presentados por las organizaciones sindicales. Se desconocen los criterios utilizados para este reparto de fondos entre organizaciones empresariales y sindicales que, en cualquier caso, sea cual sea el criterio utilizado, impide la valoración conjunta de las solicitudes presentadas por uno y otro tipo de organización, vulnerando así el procedimiento de libre concurrencia establecido

Una vez distribuido el crédito entre los dos bloques señalados, si se presentan varias organizaciones en un mismo bloque, un 50% del crédito se destinará a garantizar una financiación mínima a cada una de las solicitudes presentadas y que hayan

alcanzado una valoración técnica mínima, de manera equitativa entre las mismas. El resto de los fondos se distribuirá de manera proporcional a la valoración técnica de los planes presentados. En la parte de este informe relativa al análisis de la eficacia se constata que, en la práctica, no existe una valoración técnica mínima, sino que se garantiza la financiación a todas las entidades que reúnen los requisitos para obtener la condición de beneficiarios.

Los planes dirigidos a autónomos y a los colectivos de socios y trabajadores de la economía social, se financian de manera proporcional a la valoración técnica obtenida.

La determinación de la cuantía de la subvención ha de determinarse de manera que se cubran, como máximo, los costes de la actividad subvencionada, por tanto, debe estar directamente relacionado con el objeto de la subvención. En la presente convocatoria, se destina el 50% de la subvención al mantenimiento de una financiación mínima del beneficiario, no de la actividad subvencionada, por tanto, no está relacionada con el objeto de la subvención y no encuentra justificación suficiente desde el punto de vista de la eficacia, más aún, cuando el 50% restante se distribuye en proporción a la valoración técnica de los planes presentados, que será uno de los criterios determinantes en la selección del beneficiario.

Por otra parte, el sistema de determinación de la cuantía de la subvención forma parte del contenido mínimo de las bases reguladoras que se establece en el artículo 17.3.f de la LGS “Cuantía individualizada de la subvención o criterios para su determinación” y artículo 6.2.b) de la LSCyL. En las bases reguladoras tan solo se determina el cálculo de la subvención máxima, como el producto del número de alumnos por hora y un módulo fijado en la convocatoria, pero no se enuncia la distribución de fondos entre los distintos beneficiarios y el posterior reparto proporcional a la valoración técnica. Por otra parte, este reparto proporcional se contempla en el último párrafo del artículo 22.1 de la LGS como un sistema excepcional de asignación del importe global de la subvención siempre que así se prevea en las bases reguladoras, extremo que se ha comprobado, no se contempla en las mismas.

El análisis conjunto de la Orden de Bases y la Convocatoria, pone de manifiesto una participación paralela a la actuación de la Administración en la gestión de la subvención por parte de la FAFECyL. Como ya se ha señalado en el apartado anterior, el Convenio Específico de Colaboración suscrito entre la Administración y la

Fundación, en septiembre de 2007, no ampara en su totalidad las competencias asumidas por la Fundación que se extienden hasta la determinación de las prioridades de las acciones formativas.

Por otra parte, la actuación de la Fundación excede de las competencias previstas en el artículo 12 de la LGS para las entidades colaboradoras y no están amparadas en el Real Decreto 395/2007, que prevé para la Fundación Tripartita estatal únicamente funciones en la valoración previa de las solicitudes y en la valoración técnica de la liquidación.

A la vista de la composición del Patronato de la Fundación, la participación de esta en la gestión de la subvención vulnera los principios de objetividad y transparencia previstos en la LGS, por cuanto los proyectos son valorados por una entidad que no es independiente dado que más del 50% de sus patronos son representantes de entidades que presentan solicitudes para la obtención de la subvención y están previstos en la normativa como beneficiarios de la misma. Esta situación es especialmente llamativa en la convocatoria del ejercicio 2011, en la que las bases no admiten la posibilidad de que los centros de formación en general puedan adquirir la condición de beneficiarios. Esta situación se modifica a partir del Real Decreto-ley 3/2012, de medidas urgentes, que amplía el concepto de beneficiario abriendo la posibilidad de que los centros de formación debidamente inscritos y/o acreditados puedan ser beneficiarios, junto con los agentes sociales de los planes de formación de ocupados. Por su parte el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, introduce la concurrencia competitiva abierta para todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos en el correspondiente registro. En concreto y para la formación de ocupados, el Real Decreto-ley establece que las organizaciones empresariales y sindicales dejarán de ser titulares de planes de formación, si bien participarán en su diseño, programación y difusión.

La participación de la Fundación se mantiene hasta la fase de reconocimiento de la obligación y posterior seguimiento. La liquidación presentada por el beneficiario es revisada por la Fundación, que presenta el informe de liquidación a la Administración y participa en la Comisión de Seguimiento del Convenio de colaboración suscrito por el beneficiario. Este procedimiento vulnera de nuevo el principio de objetividad en la revisión del cumplimiento de las condiciones impuestas al beneficiario que se realiza por una entidad en la que están representados mayoritariamente estos beneficiarios que

rinden la cuenta justificativa. La reforma del Sistema de Formación Profesional, detecta esta situación y establece en el artículo 19 referido al control y la capacidad sancionadora que las Administraciones Públicas podrán recurrir a entidades externas especializadas e independientes para la ejecución de las actividades de seguimiento y control y “estas entidades deben ser ajenas a los órganos de participación y gobernanza del sistema de formación profesional para el empleo, así como a la impartición y a la organización de la formación programada por terceros”.

III.1.2.3.3. Bases reguladoras y convocatoria 2012

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, modifica algunos artículos del Real Decreto 395/2007 y obliga a la modificación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo. Esta modificación se aprueba por Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, e incluye como principal novedad, en el ámbito de la formación para ocupados, la inclusión dentro de las categorías de beneficiario a los centros y entidades de formación debidamente acreditadas e inscritas, a que se refiere el artículo 24.2.3 del Real Decreto 395/2007.

Por otra parte, la Estrategia Española de Empleo para el periodo 2012-2014, aprobada por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, impone una nueva obligación en la formación para ocupados que consiste en incrementar hasta el 20% la oferta de formación certificable.

La Orden de Bases autonómica se aprueba por Orden EYE/743/2012, de 6 de septiembre, junto con la convocatoria de la subvención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2.a) de la LGS, justificado en la urgencia por el contexto de crisis económica para poner en marcha las medidas incentivadas por la presente línea de subvención.

La Orden de Bases, en consonancia con la regulación estatal, modifica el objeto de la subvención añadiendo la formación vinculada a la obtención de certificados de profesionalidad a través de los módulos formativos de los mismos. Para este objeto añade la posibilidad de que sean beneficiarios los centros de formación debidamente inscritos y/o acreditados. Dentro del objeto de la subvención se añade un anexo con las actividades formativas prioritarias que pueden ser objeto de subvención que, posteriormente, se utilizará como criterios de valoración de las solicitudes.

Se introducen modificaciones relativas a la ejecución de las acciones formativas, de forma presencial o a distancia, la subcontratación de las acciones así como la modificación de la Resolución y el pago de la subvención. Se mantiene la posibilidad de librar un anticipo del 100% del importe de la subvención sin que conste a esa fecha informe de la Consejería de Hacienda previsto en el artículo 37 de la LSCyL.

Como anexo a la Orden de Bases se aprueba la convocatoria, que no incluye en el objeto los planes de formación sectoriales. Por su parte, en el artículo que señala a los posibles beneficiarios, no incluye los centros y entidades de formación debidamente inscritos o acreditados, ni reserva crédito adecuado y suficiente para este tipo de beneficiarios, a pesar de dictarse la nueva Orden de Bases y la convocatoria de forma simultánea y como consecuencia de la modificación operada en la normativa estatal de carácter básico. La exposición de motivos justifica esta exclusión en las escasas disponibilidades presupuestarias y de tiempo suficiente para priorizar las acciones formativas de este tipo de formación, no obstante, dentro de las actividades formativas subvencionables sí se incluye la formación acreditable. Habida cuenta de que estos centros de formación son los encargados de impartir formación vinculada a los Certificados de Profesionalidad, deberían haberse incluido en la convocatoria como posibles beneficiarios, habilitando el crédito adecuado y suficiente mediante la oportuna modificación presupuestaria.

Se mantienen sin modificación con respecto a la convocatoria anterior, el resto de elementos que definen la subvención.

III.1.2.3.4. Bases reguladoras y convocatoria 2013

Las modificaciones que la Orden ESS/1726/2012 introduce en la regulación de la formación para ocupados en la Orden TAS/718/2008, dieron lugar a la modificación de la Orden de Bases Autonómica EYE/1497/2009, mediante Orden EYE/743/2012. Esta norma amplió el objeto de la subvención para dar cabida a los planes de formación a desarrollar por la nueva tipología de beneficiarios que introduce la legislación estatal. En el ejercicio 2013, se tramita una nueva Orden de Bases que deroga la Orden EYE/1497/2009 justificado en la diferente naturaleza jurídica del nuevo tipo de entidades beneficiarias que obliga a revisar la anterior normativa.

La nueva regulación se aprueba conjuntamente con la convocatoria de subvenciones de ese ejercicio mediante Orden EYE/676/2013, de 20 de agosto,

publicada en el BOCyL nº 161 de 22 de agosto de 2013. Su contenido se ajusta a lo establecido en los artículos 17.3 de la LGS y 6.2 de la LSCyL, en concreto:

El objeto de la subvención (artículo 17.3.a LGS), se divide en planes sectoriales, intersectoriales y planes de formación integrados por acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad. Las acciones formativas objeto de subvención aparecen priorizadas en los anexos que acompañan a las convocatorias.

Para cada tipo de objeto, se establece qué entidades pueden adquirir la condición de beneficiario (artículo 17.3.b. LGS), las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para los planes sectoriales e intersectoriales y las entidades de formación debidamente inscritas y acreditadas para los planes de formación que incluyan acciones formativas vinculadas al catálogo de Especialidades.

Los requisitos exigidos al beneficiario son diferentes en función de que éste sea una organización empresarial o sindical representativas o se trate de un centro de formación. En ambos casos se exige como requisito para impartir la acción formativa, la inscripción en el correspondiente registro de centros o entidades de formación profesional. Esta situación determina la necesidad de que las organizaciones empresariales o sindicales, beneficiarias de la subvención, subcontraten la impartición de los planes con entidades que sí se encuentren inscritas o acreditadas. Por otra parte, esta inscripción es requisito para poder adquirir la condición de beneficiario en el caso de los centros o entidades de formación, condición que no se exige para los beneficiarios que sean organizaciones empresariales y sindicales y suponen un trato desigual para acceder a la subvención entre todos los posibles solicitantes. Esta situación se subsana en la nueva regulación del Real Decreto-ley 4/2015 a partir de la cual, las organizaciones empresariales o sindicales dejan de ser titulares de los planes de formación.

Esta Orden de Bases modifica los criterios de valoración y su ponderación, incrementa el peso de la capacidad acreditada de la entidad solicitante y desaparece el criterio asociado a las necesidades formativas. En la convocatoria se dividen en varios subcriterios:

- Capacidad acreditada de la entidad solicitante: 50 puntos.
 - Experiencia previa en formación atendiendo a la experiencia demostrada en las tres últimas convocatorias de subvención (hasta 30 puntos).

- Recursos destinados al plan de formación (hasta 10 puntos).
- Sistema de calidad en la gestión de formación (hasta 10 puntos).
- Aspectos técnicos de las acciones formativas: 20 puntos.
 - Definición de los objetivos de las acciones formativas (hasta 5 puntos).
 - Contenidos de las acciones formativas (hasta 5 puntos).
 - Mecanismos de seguimiento y, evaluación y control del aprendizaje (hasta 6 puntos).
 - Instalaciones, medios didácticos y material previsto de la acción formativa (hasta 4 puntos).
- Incorporación de un porcentaje de participantes en módulos o unidades formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (hasta 10 puntos).
- Incorporación de participantes que pertenezcan a los colectivos prioritarios definidos en las bases (hasta 10 puntos).
- Incorporación de contenidos orientados a la internacionalización de las empresas (hasta 10 puntos).

El primero de los criterios, como ya se ha señalado en este Informe, se considera discriminatorio como criterio de calidad de los solicitantes, que pudiendo acreditar por otros medios la calidad de la entidad para impartir formación, no hayan resultado beneficiarios o incluso no hayan solicitado la subvención en convocatorias anteriores.

Los recursos destinados por la entidad al plan de formación se valora en dos momentos, como subcriterio, valorado con 10 puntos dentro del criterio “capacidad acreditada de la entidad solicitante” y como otro subcriterio, valorado en 5 puntos “instalaciones, medios didácticos y material previsto de la acción formativa” dentro del criterio general, “aspectos técnicos de las acciones formativas”.

La regulación de la cuantía de la subvención se remite a lo establecido en la convocatoria.

La Base 17ª, referida a la instrucción del procedimiento, introduce de nuevo la participación de FAFECyL como órgano de apoyo técnico al órgano encargado de la instrucción en el Servicio Público de Empleo. La participación de esta Fundación, en la

fase de concesión y posterior liquidación, es similar a la establecida en las convocatorias anteriores, por tanto, deben darse por reproducidos los comentarios realizados al efecto.

La convocatoria, incorporada como anexo a esta Orden, incluye en el contenido de los artículos 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL y en particular:

El objeto de la subvención no contempla los planes de formación de carácter sectorial, a pasar de estar incluidos dentro del objeto de las bases reguladoras, por tanto, tampoco se incluyen como beneficiarios las organizaciones empresariales y sindicales de los diferentes sectores.

La Orden de bases señala que la convocatoria determina las acciones formativas consideradas como prioritarias y así queda establecido en los Anexos II.IX y II.X para los diferentes planes de formación.²

El crédito reservado para esta convocatoria se distribuye entre los distintos objetos y posibles beneficiarios con carácter estimativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 del Reglamento de la LGS.

Para la financiación de los planes intersectoriales a desarrollar por organizaciones empresariales y sindicales, el total de fondos asignados se distribuye al 50% para cada una de estas organizaciones, garantizando en todo caso, una financiación mínima a todas las entidades solicitantes que hubieran obtenido la valoración técnica mínima para resultar beneficiarias. Esta valoración técnica mínima, no se establece en la convocatoria. El procedimiento así establecido no es coherente con la concurrencia competitiva, en la que el reparto de fondos ha de hacerse con criterios objetivos, en función de las valoraciones técnicas de cada solicitante. Por otra parte y desde el punto de vista de la eficacia, con el procedimiento establecido no se asegura que los fondos públicos hayan sido asignados a los solicitantes más cualificados desde el punto de vista técnico para desarrollar adecuadamente la acción formativa.

La financiación de los planes de formación intersectoriales del colectivo de autónomos y organizaciones representativas de la economía social, así como los centros de formación acreditados, vendrá determinado exclusivamente por la valoración técnica de los solicitantes hasta agotar el crédito disponible.

² Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

De nuevo, como en las convocatorias anteriores, estos criterios se introducen en la convocatoria, no en las bases reguladoras, por tanto, nos remitimos a lo comentado en ese momento.

El artículo décimo, define el destinatario de la formación en los mismos términos que la Orden de Bases, pero concreta que al menos un 30% de destinatarios deben participar en módulos formativos vinculados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

III.2. ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y DE LA EFICIENCIA

Para poder analizar la eficacia y eficiencia de las políticas activas de empleo del ECyL, objeto de esta fiscalización, en primer lugar, es preciso identificar cuál es la finalidad que se persigue con esas políticas, para posteriormente, pasar a analizar si con su ejecución se han seguido criterios de eficacia y eficiencia.

Ese análisis vamos a efectuarlo de forma diferenciada:

- Primero, para las políticas activas de empleo de formación de oferta, destinadas prioritariamente a los trabajadores desempleados y encuadradas dentro de la normativa estatal.
- Segundo, para los programas de orientación, formación e inserción, de regulación específica por parte de la Comunidad.
- Tercero, para la formación de oferta destinada a los trabajadores ocupados, incluida en la normativa estatal.

III.2.1. FORMACIÓN DE OFERTA DIRIGIDA PRIORITARIAMENTE A TRABAJADORES DESEMPLEADOS

III.2.1.1. FINALIDAD

En cuanto a la formación de oferta, destinada a los trabajadores desempleados, y encuadrada dentro de la normativa estatal, el Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en su artículo 2, consigna como fines generales de esta formación, los siguientes:

- a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal.

- b) Proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas.
- c) Contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.
- d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.
- e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores, tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

Posteriormente ese mismo Real Decreto, al regular la formación de oferta, en su artículo 20.1 y la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que lo desarrolla, en su artículo 1º, establecen que la formación de oferta tiene por finalidad ofrecer a los trabajadores, tanto ocupados como desempleados, una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo y que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores. Asimismo, se dirige a proporcionar a los trabajadores una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y el acceso al empleo, promoviendo la realización de itinerarios integrados de formación para la inserción profesional y favorecer que los trabajadores puedan optar a un reconocimiento efectivo de la formación que reciben.

En cualquier caso, y como quiera que dentro de la oferta de formación para el empleo que se desarrolla por el ECyL, destinada fundamentalmente a trabajadores desempleados, se incluye la oferta formativa desarrollada por la Administración por medio de sus medios propios, Centros de Formación Ocupacional y Centros Integrados de Formación Profesional, las acciones de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados y la programación de acciones formativas, que incluyen compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados, tenemos que concretar de una forma más específica, dentro de cada una de estas modalidades, la finalidad que se persigue con estas actuaciones.

- **En cuanto a la oferta formativa desarrollada por la Administración a través de sus centros propios**, en las Resoluciones de la Vicepresidencia

del ECyL, en las que se aprueban las programaciones, se reiteran las finalidades que se recogen en el Real Decreto 395/2007 y en la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, que desarrolla ese Real Decreto en materia de formación de oferta.

- **Las acciones de formación dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados**, se gestiona mediante la concesión de subvenciones de concurrencia competitiva, por lo que también debemos acudir a las bases reguladoras y a las convocatorias autonómicas para identificar de una forma más exacta, cuál es la finalidad que se pretende con estas subvenciones. Las bases reguladoras y las convocatorias contemplan el objeto de las subvenciones pero no la finalidad, a pesar de que incluso en las convocatorias hay un artículo que incluye en su título “finalidad de la subvención” (Resuelvo Quinto de las Convocatorias de 2011, 2012 y 2013).
- **La programación de acciones formativas que incluyen compromisos de contratación, dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados**, se instrumentalizan mediante subvenciones de concesión directa, y son objeto de regulación en 2011 y 2012 en las mismas bases reguladoras y convocatorias que las acciones de formación dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados, por lo que tampoco se incluye información precisa sobre la finalidad perseguida. En 2013 se establecen nuevas bases reguladoras al tiempo que se aprueba la convocatoria y tampoco figura concretada la finalidad que se persigue.

En este contexto, y por referencia a la normativa estatal, que es la única que regula de una forma específica la finalidad de las acciones formativas, parece que la finalidad que debe cumplirse con todas estas acciones formativas es doble: por un lado ofertar a los trabajadores una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo y que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas, y por otro, que esa formación sea ajustada a las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores y que les posibilite optar a un reconocimiento efectivo de la formación que reciben.

III.2.1.2. SISTEMA EMPLEADO PARA LA PROGRAMACIÓN Y SELECCIÓN DE LAS ACCIONES FORMATIVAS A IMPARTIR A DESEMPLEADOS

Para poder comprobar si se ha cumplido el fin perseguido para la formación de oferta, se ha analizado el sistema empleado para la programación y selección de las acciones formativas, a efectos de determinar si estas acciones formativas eran adecuadas a las necesidades del mercado laboral. A su vez este análisis se ha efectuado de forma diferenciada para:

- La formación de oferta para desempleados gestionada a través de medios propios y a través de medios ajenos (FOD).
- Programación de acciones formativas que incluyen compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados.

III.2.1.2.1. Formación de oferta para desempleados gestionada con medios propios y ajenos (FOD)

Las acciones formativas para desempleados son impartidas con medios ajenos y con medios propios:

- Para la impartición de las acciones formativas con medios ajenos, se convocan subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, cuyo objeto es la realización de esas acciones formativas por centros o entidades de formación autorizados y homologados para la impartición o por las organizaciones empresariales o sindicales más representativas u organizaciones representativas de la economía social, que sean titulares de centros o entidades de formación autorizados y homologados directamente o a través de sus fundaciones o instituciones destinadas al desarrollo de las acciones de formación.
- La impartición de las acciones con medios propios se realiza por el ECyL a través de su red de Centros Propios de Formación Profesional Ocupacional y de los Centros Integrados de la Consejería de Educación.

Para la instrumentalización de la impartición de las acciones formativas con medios ajenos, como se ha analizado en la primera parte de este informe, y con fundamento en las bases reguladoras, en una única Resolución se convocan anualmente subvenciones mediante dos procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados

en función del tipo de beneficiario: por un lado, un procedimiento para la concesión de subvenciones para la impartición de acciones formativas por parte de Centros o entidades de formación autorizados y homologados para la impartición, y por otro, un procedimiento en el que las subvenciones se conceden a las organizaciones empresariales o sindicales más representativas u organizaciones representativas de la economía social, que sean titulares de centros o entidades de formación autorizados y homologados para la impartición, directamente o a través de sus fundaciones o instituciones destinadas al desarrollo de las acciones de formación. A partir de la resolución de las convocatorias de estas subvenciones, se establecen las acciones formativas a impartir y los beneficiarios que imparten esas acciones formativas con destino prioritario para los desempleados.

Conectando con la finalidad que se persigue con estas subvenciones, los criterios que se recogen en las bases reguladoras para la valoración de las solicitudes en las dos concurrencias competitivas y las puntuaciones asignadas a cada criterio son los siguientes:

Cuadro 7 Criterios, subcriterios y puntuación de formación de oferta para desempleados, gestionada con medios propios y ajenos (FOD)

Criterios	Subcriterios	Puntuación
Adecuación de la acción formativa (A.F.) solicitada.	A.F. adecuadas a las necesidades de formación de la provincia en la que se ubique el centro de formación.	Grado de Prioridad 1: 33 puntos.
		Grado de Prioridad 2: 20 puntos.
		Grado de Prioridad 3: 10 puntos.
		Grado de Prioridad 4: 5 puntos.
		Grado de Prioridad 5: 0 puntos.
	A.F. vinculada a certificado de profesionalidad.	12 puntos.
	A.F. con formación transversal prioritaria.	5 puntos.
PUNTUACIÓN MÁXIMA DEL CRITERIO		50 puntos.
Adecuación del Centro de Formación.	Evaluación de la calidad de formación en la última convocatoria evaluada al centro.	Más de 180 puntos: 30 puntos.
		Más de 160 y hasta 180:20 puntos.
		Más de 140 y hasta 160:10 puntos.
		Más de 120 y hasta 140: 5 puntos.
		De 0 a 120 puntos: 0 puntos.
	Acreditación de la Calidad por entidades de normalización.	10 puntos.
	Desarrollo de la A.F. en el medio rural.	5 puntos.
Experiencia del centro de formación en la impartición de A.F. en las 4 convocatorias inmediatamente anteriores.	Impartición de cursos de la misma especialidad: 0,75 puntos por curso hasta un máximo de 3 puntos.	
	Impartición de cursos de la misma familia, excluidos los de la misma especialidad: 0,25 puntos, hasta un máximo de 2 puntos.	
PUNTUACIÓN MÁXIMA DEL CRITERIO		50 puntos.
PUNTUACIÓN TOTAL		100 puntos.

Además de esos criterios, en las bases reguladoras se establece un criterio corrector, desagregado en subcriterios, cuya aplicación conlleva a la desestimación de aquellas acciones formativas que estando incursas en algunos de los subcriterios, cuenten con una menor puntuación, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del solicitante. Esos subcriterios, son diferentes para los dos procedimientos de concurrencia competitiva de la Convocatoria, el de centros y el de agentes sociales. En el caso de la concurrencia competitiva de Centros buscan limitar el número de acciones formativas a desarrollar por un centro, evitar la concentración de cursos de una misma especialidad y subordinar la percepción de subvenciones a la capacidad de gestión y a la existencia de instalaciones y medios disponibles. En cambio en el procedimiento de agentes sociales, el único subcriterio fijado se basa exclusivamente en la capacidad de gestión, instalaciones y medios disponibles. Esta aplicación diferenciada de subcriterios

correctores, conlleva que en el caso de centros se limitan el número de acciones formativas a desarrollar por un centro, mientras que en el caso de agentes sociales esa restricción no es aplicable, lo que supone una discriminación en la selección de las acciones formativas en función del tipo de beneficiario en los dos procedimientos de concurrencia competitiva, lo que como se ha señalado en el primer apartado de este Informe relativo a la legalidad de las bases reguladoras y convocatorias no es compatible con la naturaleza jurídica y tramitación de un procedimiento de concurrencia competitiva.

Además, debe señalarse respecto a los criterios de valoración de las solicitudes la escasa puntuación que se asigna a los criterios directamente relacionados con los fines que se persiguen con estas subvenciones, ya que la oferta a los trabajadores de una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo y la vinculación de la formación con certificado de profesionalidad solo se valora en 33 puntos y 12 puntos respectivamente, sobre una puntuación total de 100.

Para la impartición de las acciones con medios propios se aprueban anualmente dos Resoluciones por la Vicepresidencia del ECyL, en la que se recoge la programación de las acciones formativas, una para la ejecución a través de los Centros de Formación del ECyL, y la otra a través de los Centros Integrados de Formación, de titularidad de la Consejería de Educación.

Para analizar si el sistema empleado por el ECyL para la programación y selección de las acciones formativas impartidas a los desempleados está orientado al cumplimiento de los fines perseguidos, se ha verificado el procedimiento empleado por el ECyL para detectar cuales son las necesidades de formación demanda por el mercado de trabajo y como se han trasladado esas necesidades a las convocatorias para seleccionar las acciones formativas a impartir a los desempleados. Para ello se han comprobado esos procedimientos en 3 ejercicios consecutivos, 2011, 2012 y 2013, habiéndose detectado importantes cambios procedimentales a lo largo de los 3 ejercicios analizados.

A) EJERCICIO 2011

En el ejercicio 2011, y continuando en la línea de ejercicios anteriores, se encomendaba, en un principio, a las Gerencias Provinciales del ECyL la priorización de las acciones formativas que debían impartirse con medios ajenos en su ámbito territorial. En ese contexto, y de acuerdo con los criterios de puntuación de las bases

reguladoras, las Gerencias Provinciales asignaban a las acciones formativas totales del Catálogo (en el momento de su fijación había un total de 578 acciones formativas) un grado de prioridad entre 1 y 5 (siendo 1 la mayor prioridad y 5 la menor prioridad) según las acciones formativas fueran más o menos demandadas por el mercado de trabajo en su ámbito territorial. Para la asignación de esas prioridades, en función de esa demanda, se les proporcionaba como instrumento un Informe del Observatorio Regional de Empleo. Este Informe estaba desfasado en el tiempo, ya que para priorizar las acciones formativas en 2011 se basaba en los datos del mercado de trabajo de 2007, y en ese período la crisis económica había producido un cambio muy importante en el mercado laboral español, que había modificado completamente las necesidades de formación de los desempleados castellanoleoneses. Además, ese Informe era un estudio general del mercado laboral de Castilla y León, pero de difícil utilización por parte de las Gerencias Provinciales del ECyL para poder priorizar las necesidades formativas, según las demandas del mercado de trabajo. Así, por ejemplo, al analizar las ocupaciones más ofertadas, se basa en la Clasificación Nacional de Ocupaciones del 94 a un dígito (gran grupo de ocupación preferente) y a 4 dígitos (grupo primario de ocupación preferente), que es diferente de la clasificación del actual Fichero de Especialidad Formativas en familias profesionales, áreas profesionales y especialidades formativas. Por lo tanto, el citado Informe era de escasa utilidad para que las Gerencias Provinciales del ECyL priorizaran las acciones formativas, por lo que en realidad, no existía ningún procedimiento objetivo que posibilitase la detección por parte de las Gerencias Provinciales de las acciones formativas más demandadas en el mercado de trabajo.

Ante la falta de conexión del citado Informe con las prioridades formativas fijadas en provincias se desconocen los criterios objetivos que las Gerencias Provinciales utilizaban para priorizar las acciones formativas de su ámbito territorial.

Posteriormente esas prioridades asignadas en provincias se tomaban en consideración por el Servicio FIP para elaborar la convocatoria de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para centros y agentes sociales, incorporándose como anexo en la misma. Concretamente, con fecha 29 de diciembre de 2010, se publica en el BOCyL la Resolución de 27 de diciembre de 2010, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores

desempleados, para los años 2011 y 2012. En la convocatoria las prioridades asignadas a cada curso a nivel provincial se recogen en el Anexo XXIV “prioridades formativas FOD 2011” de la misma, el cual era el mismo para las subvenciones a conceder a los centros y a los agentes sociales para impartir las acciones formativas. El Servicio FIP, en la parte final del proceso, cambia las priorizaciones efectuadas en las provincias, si bien, no han sido aportados en el curso de la fiscalización los criterios en virtud de los cuales se cambiaban esas priorizaciones. Así, en la convocatoria y como se refleja en el anexo indicado, a los cursos de prioridad 1 se les asignaba esa prioridad en todas las provincias de Castilla y León y a muchos de los cursos de prioridad 2 se les daba esa prioridad en todas las provincias, excepto en Soria, no habiendo sido aportados por el ECyL los criterios técnicos utilizados para la homogenizaciones de esas prioridades.

Tampoco se conocen los criterios en virtud de los cuales, se distribuyen los créditos de la convocatoria entre la vía de centros y la de agentes sociales. Además, y directamente relacionado con lo anterior, debe señalarse el hecho de que, al contemplar las bases reguladoras y la convocatoria dos procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados, uno para centros colaboradores y otro por agentes sociales, previa distribución de los créditos entre ambos colectivos, no se garantiza que se impartan los cursos que obtengan puntuaciones mayores, ya que las solicitudes de subvenciones de agentes sociales no se comparan con las de centros colaboradores. En este contexto, pueden finalmente impartirse acciones formativas por algún colectivo, que tengan una puntuación inferior a la que se ha tomado como corte en el otro colectivo, lo que va en contra del principio de eficacia, ya que, en definitiva, no se garantiza que se concedan las subvenciones para la impartición de las acciones formativas más valoradas ni a los beneficiarios que hayan tenido mayor puntuación. De hecho, en la vía de agentes sociales, el crédito fue suficiente y no hubo que puntuar las acciones formativas, situación que no se produjo en la vía de centros en las que a través de la puntuación se seleccionaron las acciones formativas que fueron subvencionadas.

Paralelamente, pero con independencia del procedimiento anterior, a pesar de tener la misma finalidad, las Gerencias Provinciales y el Servicio FIP, en contacto con los Centros Propios del ECyL y los Centros Integrados de la Consejería de Educación determinaban, fundamentalmente, en función de los medios personales y materiales disponibles, las acciones formativas a impartir por esos Centros. Esas acciones formativas se incorporaban posteriormente en sendas Resoluciones de la Vicepresidencia del ECyL, en las que se aprobaban las programaciones de acciones

formativas a impartir por Centros Propios y por Centros Integrados. Así, el día 22 de febrero de 2011, se aprobó la Programación de medios propios, correspondientes a los Centros de Formación titularidad del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y la programación de Centros Integrados se aprobó el día 11 de marzo de ese mismo año. Por tanto, no existía un procedimiento integrado que contemplase de forma unitaria las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados gestionadas con medios propios y ajenos.

III.2.1.2.2. Acciones formativas impartidas con medios ajenos

En cuanto a la cobertura final de las acciones formativas en 2011, el cuadro siguiente recoge por provincias y en función de las prioridades (escala del 1 al 5), en términos absolutos y relativos, los cursos a los que finalmente se les concedieron subvenciones para ser impartidos mediante medios ajenos respecto el listado inicial:

Cuadro 8 Cursos impartidos con medios ajenos

Provincia	Prioridad 1		Prioridad 2		Prioridad 3		Prioridad 4		Prioridad 5		Total nº Cursos
	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	
Ávila	37	50,68	24	32,88	12	16,44	0	0,00	0	0,00	73
Burgos	57	76,00	11	14,67	7	9,33	0	0,00	0	0,00	75
León	114	74,03	19	12,34	21	13,64	0	0,00	0	0,00	154
Palencia	28	60,87	7	15,22	11	23,91	0	0,00	0	0,00	46
Salamanca	68	70,10	18	18,56	11	11,34	0	0,00	0	0,00	97
Segovia	23	67,65	7	20,59	3	8,82	1	2,94	0	0,00	34
Soria	15	41,67	2	5,56	19	52,77	0	0,00	0	0,00	36
Valladolid	102	67,11	37	24,34	13	8,55	0	0,00	0	0,00	152
Zamora	33	61,11	13	24,07	8	14,81	0	0,00	0	0,00	54
TOTAL	477	66,16	138	19,14	105	14,56	1	0,14	0	0,00	721

Como se observa, en las distintas provincias, excepto en la de Soria, se concedieron de forma mayoritaria cursos calificados de prioridad 1. En las provincias de Burgos, León y Salamanca los cursos concedidos de prioridad 1 llegaron a representar entre el 76% y el 70% de los cursos concedidos en las mismas para, ser impartidos por medios ajenos. En las provincias de Valladolid y Segovia el 67% de los cursos concedidos lo fueron de prioridad 1. En términos globales para el conjunto de las provincias el 66,16% de los cursos concedidos fueron de prioridad 1, el 19,14% lo fue de prioridad 2 y el 14,56% de prioridad 3. Únicamente el 0,14% de los cursos concedidos (1 curso solamente) fueron de prioridad 4 y ninguno de prioridad 5.

La alta cobertura de cursos de prioridad 1 pone de manifiesto que los cursos fijados con esa prioridad son finalmente seleccionados para su impartición, pero no

permite deducir si así se atienden las necesidades reales del mercado de trabajo, por cuanto, como ya se ha dicho, se desconocen los criterios empleados por las Gerencias Provinciales para priorizar las acciones formativas, y los criterios aplicados por el Servicio FIP, para modificar las priorizaciones provinciales.

En los cuadros siguientes se recogen por provincias y en función de las prioridades (escala del 1 al 5), en términos absolutos y relativos, las especialidades formativas cubiertas y no cubiertas por los cursos subvencionados en 2011 con respecto a las especialidades priorizadas en el Anexo XXIV que aparece en la convocatoria.

Cuadro 9 Especialidades formativas cubiertas y sin cubrir con los cursos impartidos con medios ajenos

Provincia	Prioridad 1		Prioridad 2		Prioridad 3		Prioridad 4		Prioridad 5	
	Cubiertas	Sin cubrir								
Ávila	15	47	7	131	8	161	0	148	0	61
Burgos	26	37	8	193	7	220	0	69	0	18
León	35	35	11	176	6	198	0	82	0	35
Palencia	16	46	6	102	6	117	0	155	0	130
Salamanca	24	38	12	213	3	208	0	66	0	14
Segovia	14	48	5	177	2	186	1	81	0	64
Soria	11	51	2	44	13	319	0	114	0	24
Valladolid	36	27	20	177	6	131	0	149	0	32
Zamora	14	56	8	139	5	140	0	170	0	46

Cuadro 10 Porcentaje de especialidades sin cubrir, por prioridades

Provincia	Porcentaje. Especialidades sin cubrir. Prioridad 1	Porcentaje. Especialidades sin cubrir. Prioridad 2	Porcentaje. Especialidades sin cubrir. Prioridad 3	Porcentaje. Especialidades sin cubrir. Prioridad 4	Porcentaje. Especialidades sin cubrir. Prioridad 5
	Ávila	75,81	94,93	95,27	100,00
Burgos	58,73	96,02	96,92	100,00	100,00
León	50,00	94,12	97,06	100,00	100,00
Palencia	74,19	94,44	95,12	100,00	100,00
Salamanca	61,29	94,67	98,58	100,00	100,00
Segovia	77,42	97,25	98,94	98,78	100,00
Soria	82,26	95,65	96,08	100,00	100,00
Valladolid	42,86	89,85	95,62	100,00	100,00
Zamora	80,00	94,56	96,55	100,00	100,00

A pesar de que, como ya se ha comentado, los cursos de prioridad 1 fueron finalmente seleccionados de manera importante (66,16%), el número de especialidades de esa prioridad cubiertas fue muy bajo. Como se observa, en las cuatro provincias menos pobladas de la comunidad, y por tanto en las que menos cursos se impartieron, el

número de especialidades de prioridad 1, que se quedaron sin cubrir supero el 75%. En contraposición, las provincias con un menor número de especialidades sin cubrir fueron Valladolid y León, que se quedaron en un 42,86% y 50% respectivamente.

De prioridad 2, salvo en Valladolid, en el resto de las provincias se quedaron sin cubrir más del 94% de las especialidades formativas.

Esos datos ponen de manifiesto que la oferta formativa es muy amplia para las acciones formativas de prioridad 1 y 2, lo que a su vez da a entender que las necesidades del mercado laboral de las provincias no están suficientemente identificadas y priorizadas. Siendo necesaria, una mayor concreción de las acciones prioritarias, a partir de estudios provincializados del mercado laboral.

De prioridad 3, en ninguna de las provincias de la Comunidad se llegó a cubrir ni el 5% de las especialidades formativas previstas. Salvo un curso impartido en Segovia de especialidad 4, se puede afirmar que de las especialidades formativas calificadas con las prioridades 4 y 5 no se impartió ningún curso y por tanto no se formó a ningún desempleado en los contenidos previstos en las mencionadas especialidades.

Por lo que respecta a los cursos subvencionados por familias profesionales, en el cuadro siguiente se desglosa, por provincias, el número de cursos concedidos por la vía de medios ajenos a las 6 familias profesionales a las que se concede la impartición de más cursos.

Cuadro 11 Familias (6) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2011

Provincia	Administración y gestión	Sanidad	Artes gráficas	Informática y comunicaciones	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Transporte y mantenimiento de vehículos	Total parcial	Total cursos impartidos en la provincia	Porcentaje
Ávila	38	8	2	5	9	4	66	73	90,41
Burgos	14	2	7	2	8	2	35	75	46,67
León	37	10	16	11	6	6	86	154	55,84
Palencia	9	2	1	3	9	6	30	46	65,22
Salamanca	17	17	9	10	16	7	76	97	78,35
Segovia	6	9	2	2	4	3	26	34	76,47
Soria	5	7	2	7	2	9	32	36	88,89
Valladolid	37	6	13	7	13	9	85	152	55,92
Zamora	15	5	0	5	9	1	35	54	64,81
TOTAL	178	66	52	52	76	47	471	721	65,33

De los 721 cursos concedidos, para ser impartidos con medios ajenos, el 65,33% se concentra en especialidades formativas de 6 familias profesionales, que representan el 23,08% de las 26 que integran el Sistema de Cualificación Profesional. Ninguna de las 6 familias profesionales está integrada por especialidades formativas de carácter

técnico, sino que, están orientadas a dar formación en especialidades requeridas por el sector servicios.

Si tomamos únicamente las 3 familias profesionales (que representan el 11,54% de las 26 familias profesionales) a las que pertenecen las especialidades formativas de la mayoría de los cursos subvencionados para impartir con medios ajenos, resulta que las mismas concentran el 44,38% de los cursos impartidos. Además, se trata de familias cuyas especialidades formativas requieren escasa infraestructura para su impartición. Destacan por encima del resto los cursos de la familia de administración y gestión que representan casi un 25% del total de cursos subvencionados.

Cuadro 12 Familias (3) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2011

Provincia	Administración y gestión	Sanidad	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Total parcial	Total cursos impartidos	Porcentaje
Ávila	38	8	9	55	73	75,34
Burgos	14	2	8	24	75	32,00
León	37	10	6	53	154	34,42
Palencia	9	2	9	20	46	43,48
Salamanca	17	17	16	50	97	51,55
Segovia	6	9	4	19	34	55,88
Soria	5	7	2	14	36	38,89
Valladolid	37	6	13	56	152	36,84
Zamora	15	5	9	29	54	53,70
TOTAL	178	66	76	320	721	44,38

III.2.1.2.3. Acciones formativas impartidas con medios propios

En cuanto a los medios propios, en el cuadro siguiente se recoge por provincias y en función de las prioridades (escala del 1 al 5), en términos absolutos y relativos, los cursos finalmente impartidos:

Cuadro 13 Cursos impartidos con medios propios

Provincia	Prioridad 1		Prioridad 2		Prioridad 3		Prioridad 4		Prioridad 5		Total nº Cursos
	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	Nº Cursos	Porcentaje	
Ávila	14	77,78	2	11,11	1	5,56	1	5,56	0	0,00	18
Burgos	8	25,00	20	62,50	4	12,50	0	0,00	0	0,00	32
León	8	25,00	14	43,75	10	31,25	0	0,00	0	0,00	32
Palencia	7	38,89	3	16,67	7	38,89	1	5,56	0	0,00	18
Salamanca	7	36,84	9	47,37	3	15,79	0	0,00	0	0,00	19
Segovia	3	42,86	3	42,86	1	14,29	0	0,00	0	0,00	7
Soria	2	66,67	0	0,00	1	33,33	0	0,00	0	0,00	3
Valladolid	18	40,91	15	34,09	11	25,00	0	0,00	0	0,00	44
Zamora	9	52,94	5	37,37	3	17,65	0	0,00	0	0,00	17
TOTAL	76	40,00	71	37,37	41	21,58	2	1,05	0	0,00	190

De los cursos finalmente desarrollados en las distintas provincias se observa que, únicamente en tres provincias, Ávila, Soria y Zamora, se impartieron de forma mayoritaria cursos calificados de prioridad 1, (respectivamente el 77,78%, el 66,67% y el 52,94% de los cursos programados). En las provincias de Palencia, Salamanca, Segovia y Valladolid los cursos de prioridad 1 representaron porcentajes entre el 36,84% y el 42,86%. En las provincias de Burgos y León únicamente el 25% de los cursos lo fueron de prioridad 1. En términos globales para el conjunto de las provincias el 40% de los cursos desarrollados fueron de prioridad 1, y el 37,37% lo fue de prioridad 2. Únicamente el 1,05% de los cursos fueron de prioridad 4 y ninguno de prioridad 5.

Por los que respecta al desglose de los cursos impartidos, por familias profesionales, en el cuadro siguiente se desglosa, por provincias, el número de cursos correspondientes a las 6 familias profesionales de las que se atribuye la impartición de más cursos, para el conjunto de los medios propios de la Comunidad.

Cuadro 14 Clasificación por familias profesionales de los cursos impartidos con más frecuencia con medios propios

Provincia	Electricidad y electrónica	Edificación y obra civil	Fabricación y mecánica	Hostelería y turismo	Servicios socioculturales y a la comunidad	Transporte y mantenimiento de vehículos	Total parcial	Total cursos impartidos en la provincia	Porcentaje
Ávila	4	0	3	0	2	1	10	18	55,56
Burgos	4	2	11	1	1	0	19	32	59,38
León	1	6	4	1	4	2	18	32	56,25
Palencia	3	2	5	2	2	3	17	18	94,44
Salamanca	1	0	0	0	0	0	1	19	5,26
Segovia	0	0	0	2	3	0	5	7	71,43
Soria	0	0	0	2	0	0	2	3	66,67
Valladolid	1	2	10	2	5	7	27	44	61,36
Zamora	1	3	2	5	0	2	13	17	76,47
TOTAL	15	15	35	15	17	15	112	190	58,95

De los 190 cursos programados (que cubren 96 especialidades formativas de 20 familias profesionales distintas) para ser impartidos por medios propios, el 60% se concentra en especialidades formativas de 6 familias profesionales (el 23,08% de las 26 que integran el Sistema de Cualificación Profesional). De ellas, tres se integran por especialidades formativas de carácter técnico, una incluye especialidades formativas para un sector de la economía que se encuentra en una profunda crisis y dos están orientadas a dar formación en especialidades requeridas por el sector servicios. Dada la crisis profunda que padecía, y aún padece, el sector de la construcción en las fechas en que se imparten los cursos, el elevado número de cursos que se imparte de la familia

profesional “edificación y obra civil”, rebela la desacertada previsión de alguna de las necesidades formativas priorizadas y/o la falta de flexibilidad para adaptar la oferta de los cursos a las necesidades reales de formación demandadas por el mercado de trabajo.

B) EJERCICIO 2012

Al inicio del ejercicio 2012, el Servicio FIP, modificó el Sistema de programación de las acciones formativas y realizó un estudio para la determinación de las necesidades formativas a aplicar en la Formación para desempleados 2012/2013. Las novedades introducidas se focalizaron, por una parte, en la realización de un informe de las necesidades formativas de carácter único, que se aplicó a todas las vías de programación de las acciones FOD (Centros del ECyL, Centros Integrados de la JCyL, centros de agentes sociales y centros en general), y por otra, en el establecimiento de una serie de nuevos criterios para la determinación de las necesidades formativas.

El nuevo sistema se articula en torno a 3 fases:

- 1) Elaboración por el Servicio FIP de una primera propuesta de catálogo de necesidades formativas en el que se incluyen todas las especialidades formativas con sus datos identificativos (familia profesional, área profesional, código y denominación) añadiéndose a continuación información sobre si lleva asociado Certificado de Profesionalidad y de su nivel (1-3) y en la que se puntuó cada especialidad formativa en base a 5 factores. Los tramos de puntuación y los factores se recogen en el cuadro siguiente:

Cuadro 15 Tramos de puntuación y factores en la que se puntuó cada especialidad formativa

Factores de puntuación	Puntuaciones posibles
Demanda formativa del sector productivo con el que se relaciona la especialidad.	0 ó 25
Tasa de inserción de los alumnos en las acciones finalizadas en el año 2009.	0 ó 25
Perspectivas de empleo de los alumnos formados.	0 ó 25
Relación de la especialidad con las ocupaciones más ofertadas.	0 ó 10
Relación de la especialidad con las ocupaciones más contratadas.	0 ó 15
PUNTUACIÓN MÁXIMA de una especialidad.	100

Esa propuesta de catálogo de necesidades formativas ya puntuadas se remite a las Gerencias Provinciales del ECyL, junto con otra información:

- Formación impartida por los Centros Integrados de Formación Profesional.
 - Demanda de formación de los empleados inscrita en SICAS.
 - Ámbitos sectoriales con mejores perspectivas de empleo, según Resolución de 6 de Octubre de 2011 del SEPE.
 - Estadística de nivel formativo de los desempleados.
 - Listado de especialidades formativas que no incluyen formación en prevención de riesgos laborales.
 - Listado de especialidades formativas, con indicación de los niveles de certificados de profesionalidad publicados y del coste total de cada acción formativa.
 - La anterior información se remite junto con un presupuesto FOD 2012/2013 provincializado en función del paro registrado en cada provincia, tomando un presupuesto global estimativo que corresponde al del ejercicio anterior incrementado en un 10%, el cual se destina a financiar todas las acciones formativas cualquiera que sea la vía de programación (centros propios e integrados, agentes sociales y centros colaboradores en general). El presupuesto estimativo, asignado y distribuido entre provincias, en función del desempleo provincial, ascendió a 46.500.000 euros.
 - El número de especialidades a las que se les otorgó una puntuación superior a 25, que como luego veremos, son las que luego se deben proponer por las provincias con ciertas restricciones y con algunas excepciones, fueron 336 especialidades, lo que redujo considerablemente el número de especialidades a proponer en la medida que el número de especialidades vigentes en el Catálogo al tiempo de la propuesta era de 846.
- 2) Elaboración por parte de las Gerencias Provinciales del ECyL de un informe-propuesta de las necesidades formativas de su ámbito de actuación que debe remitirse al Servicio FIP. Ese informe determina el número de acciones formativas a desarrollar en cada área territorial de formación (que están constituidas por los municipios comprendidos en las oficinas de empleo de la capital de provincia y cada una de las oficinas de empleo comarcales) hasta agotar el presupuesto asignado estimativamente a cada provincia, incluyendo las acciones formativas a desarrollar por los Centros Propios y los Centros

Integrados. El informe-propuesta debía respetar los siguientes mínimos de acuerdo con las instrucciones remitidas por el Servicio FIP a las Gerencias Provinciales:

- Formación certificable: al menos el 50% de las acciones formativas.
- Nivel formativo de acceso:
 - Al menos el 15% de las acciones formativas tienen que tener requisitos de acceso equivalentes a los de los certificados de profesionalidad 1.
 - Al menos el 65% de las acciones formativas tienen que tener requisitos de acceso equivalentes a los de los certificados de profesionalidad 2.
- Puntuación total de la especialidad: al menos el 95% de las acciones formativas tendrán una puntuación de prioridades igual o superior a 25 puntos, correspondiendo dicha puntuación de prioridades de los apartados:
 - Demanda formativa del sector productivo.
 - Tasa de inserción.
 - Perspectivas de empleo.

El informe propuesta solo puede apartarse de estos criterios por causas excepcionales apreciadas por la Gerencia Provincial; en cuyo caso, al informe-propuesta se acompaña informe-propuesta complementario en el que se debe justificar expresamente cada uno de los supuestos en los que se han apreciado esas causas excepcionales. También debe justificarse la propuesta de acciones correspondientes a especialidades con puntuación cero.

En el cuadro siguiente se muestra las especialidades y cursos propuestos por las Gerencias Provinciales a partir de la propuesta del Servicio FIP con las restricciones anteriores, distinguiendo entre cursos a impartir con medios propios y con medios ajenos.

Cuadro 16 Propuesta de las Gerencias Provinciales

Provincias	Medios propios		Medios ajenos	
	Nº Especialidades	Nº Cursos	Nº Especialidades	Nº Cursos
Ávila	20	22	40	80
Burgos	22	28	70	125
León	36	40	90	192
Palencia	17	19	33	53
Salamanca	23	30	59	170
Segovia	8	8	40	50
Soria	7	7	18	28
Valladolid	44	55	98	207
Zamora	23	30	42	64
TOTALES		239		969

- 3) Elaboración por el Servicio FIP del informe de necesidades formativas FOD 2012/2013 en base a las Propuestas de las Gerencias Provinciales.

La parte relativa a Centros Propios del ECyL y centros integrados determina la Programación de acciones formativas de estos centros.

La parte relativa a agentes sociales y centros en general se incorporó a la convocatoria de subvenciones FOD 2012/2013.

El Servicio FIP, en base a los créditos definitivos de la convocatoria y a la financiación definitiva con destino a la impartición de acciones formativas con medios propios (centros propios e integrados), finalmente incluye en las programaciones específicas para medios propios y en los Anexos XV y XVI de las Convocatorias de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva para los medios ajenos, las acciones formativas que son consideradas necesarias para atender a las necesidades del mercado laboral.

Cuadro 17 Acciones formativas prioritarias

Provincias	Medios propios (Programaciones)		Centros (Anexo XV, Convocatoria)		Agentes sociales (Anexo XVI, Convocatoria)	
	Nº Especialidades	Nº Cursos	Nº Especialidades	Nº Cursos	Nº Especialidades	Nº Cursos
Ávila	13	14	28	42	8	14
Burgos	20	28	51	69	14	23
León	26	38	57	97	16	29
Palencia	10	12	25	31	7	10
Salamanca	16	26	47	91	16	27
Segovia	8	8	27	32	6	7
Soria	3	3	12	16	6	8
Valladolid	25	32	54	118	22	40
Zamora	14	15	32	42	7	15
TOTALES		176		538		173

En cuanto a los medios propios, el día 16 de mayo de 2012 se aprobó la programación de medios propios correspondientes a los Centros de Formación titularidad del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, programación que fue ampliada mediante Resolución de 12 de noviembre de 2012. La programación de centros integrados se aprobó el día 8 de agosto de 2012.

En cuanto a los medios ajenos, con fecha 29 de mayo de 2012 se publica en el BOCyL la Resolución de 25 de mayo de 2012, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, para la realización de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, para los años 2012 y 2013.

Dos aspectos deben destacarse respecto las acciones formativas programadas en la convocatoria de subvenciones (medios ajenos) y en las Resoluciones de la Vicepresidencia del ECyL (medios propios):

- En primer lugar, y como consecuencia de que el presupuesto estimativamente asignado a provincias estaba sobrevalorado respecto la financiación definitiva disponible, se hizo por el Servicio FIP una reducción en la programación de las especialidades y cursos propuestos por las provincias. Así, por ejemplo, en lo que atañe al número de cursos, las propuestas provinciales eran de 239 cursos de medios propios y 969 de medios ajenos, y sin embargo, los finalmente programados fueron 176 de medios propios y 711 para medios ajenos (distribuidos entre 538 para centros y 173 para agentes sociales). También a nivel de especialidades se observa una reducción de las especialidades propuestas a nivel provincial. No han sido aportados por el Servicio FIP los criterios para seleccionar las especialidades y cursos que finalmente no fueron programados en medios propios y ajenos, lo que pone de manifiesto una cierta discrecionalidad en esta parte final del proceso de fijación de las acciones formativas prioritarias, sin que además se haya tenido en cuenta la opinión de las Gerencias Provinciales al respecto.
- En segundo lugar, y por lo que respecta a las acciones formativas a impartir con medios ajenos, las propuestas provinciales, solo se referían a medios ajenos sin diferenciar entre centros y agentes sociales, sin embargo la

convocatoria reparte las acciones formativas entre ambos colectivos mediante los Anexos XV (centros) y XVI (agentes sociales) distribuyendo el crédito que corresponde a cada uno de ellos, sin que conste en la Convocatoria, ni se haya aportado por el Servicio FIP los criterios en base a los cuales se reparten las acciones formativas y se distribuye el crédito. Según lo manifestado por el Servicio FIP, y habida cuenta de la mayor rigidez de la oferta formativa a proponer por los agentes sociales, se analiza en que acciones formativas se encuentran acreditados los centros de formación de los agentes sociales y en base a ello se hace la programación de medios ajenos de este colectivo que se refleja en el Anexo XVI, asignándose una parte de los créditos de la convocatoria (4.350.000 euros para 2012 y 1.450.000 euros para 2013). El resto de las acciones formativas, dada la menor rigidez de las propuestas de los centros, se atribuyen residualmente a ese colectivo en el Anexo XV mediante la asignación del resto de los créditos (12.124.500 euros para 2012 y 9.780.166 euros para 2013).

- Esa prioridad a favor de los agentes sociales, en detrimento de los centros, garantizando una financiación concreta a aquellos (ya que como luego se verá, en el colectivo de agentes sociales no se hace necesario puntuar sus acciones formativas dada la existencia de crédito suficiente, a diferencia de los centros que sí que es preciso esa puntuación para aplicar la concurrencia competitiva), es difícilmente justificable respecto a la eficacia que debe perseguirse en un procedimiento de concurrencia competitiva, el cual debe basarse en que las acciones formativas se impartan por los mejores centros independientemente de quienes sea sus titulares jurídicos.

Este cambio de sistema en lo relativo a la programación de las acciones formativas, basado en circulares internas del Servicio FIP, trata de hacer una selección inicial de las acciones formativas a impartir mediante el establecimiento de unos criterios objetivos previos, en lugar de admitir a tramitación todas las acciones formativas solicitadas para su puntuación en los procedimientos de concurrencia competitiva. Con este sistema, que hace una selección previa a la concurrencia competitiva reconduciendo la oferta formativa, se evita, en principio, que en las provincias, se puedan conceder cursos con bajas puntuaciones, por ser estos los únicos ofertados por los centros colaboradores y agentes sociales. En lugar de realizar una

concurrencia competitiva valorando tanto los cursos como la calidad de centros o agentes sociales que lo imparten, se hace una selección previa de los cursos en base a los créditos presupuestarios estimativamente asignados, y posteriormente la selección se basa fundamentalmente en la calidad de los centros o agentes sociales que las imparten. También es muy positivo, que las propuestas provinciales, consideren todas las vías de programación, efectuando en sus propuestas, una agrupación de las acciones formativas a impartir con medios propios y ajenos (centros y agentes sociales) y no de forma separada e independiente, como se había efectuado hasta el momento. Ahora bien, el cambio de sistema adolece de ciertas limitaciones y cuestiones pendientes de resolver:

- En primer lugar, se limita las propuestas provinciales a la existencia de certificado de profesionalidad ya que, al menos el 50% de las acciones formativas propuestas por provincias, debe ser formación certificable. Y este mismo criterio se tiene posteriormente en consideración en los procedimientos de concurrencia competitiva, puntuándose hasta 12 puntos, por lo que el criterio se emplea doblemente, en la selección previa de los cursos y en la puntuación posterior de las acciones formativas. A diferencia de lo que ocurre con los nuevos criterios de puntuación fijados que sustituyen al criterio de la convocatoria “acción formativa adecuada a las necesidades de formación de la provincia respectiva”, este criterio se aplica de forma consecutiva en la priorización de las acciones formativas, y en la puntuación posterior en los procedimientos de concurrencia competitiva.
- En cuanto a los criterios empleados para la puntuación, si bien son criterios objetivos, en ocasiones no están fuertemente correlacionados temporalmente con las necesidades del mercado de trabajo, así por ejemplo la tasa de inserción (puntuable de 0 a 25 puntos) hace referencia a las acciones finalizadas en 2009, lo que parece bastante alejado en el tiempo respecto a una convocatoria de 2012. En cuanto al criterio empleado de perspectivas de empleo de los alumnos formados (puntuable de 0 a 25 puntos), se fundamenta en el Anexo I “ámbitos sectoriales con mejores perspectivas de empleo” de la Resolución de 6 de octubre de 2011, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión, con cargo al ejercicio presupuestario de 2011, de subvenciones públicas para la ejecución de un programa específico de ámbito estatal de cualificación y mejora de la empleabilidad de jóvenes menores de treinta años, el cual se

basa en los sectores y agrupaciones de sectores de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas y no en la clasificación del actual Fichero de Especialidad Formativas en familias profesionales, áreas profesionales y especialidades formativas, lo que obliga al ECyL a efectuar la correspondencia entre ambas clasificaciones. Esa priorización sectorial estatal, cuyo fin era específico para esa convocatoria y no con carácter general para la formación de oferta, es el que se toma por el ECyL como criterio priorizador ante la ausencia de estudios autonómicos orientados a identificar los sectores con mejores perspectivas de empleo.

El cambio señalado además, no dio lugar a una modificación de las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de FOD, desvirtuando los criterios de puntuación del requisito de la adecuación de la acción formativa a las necesidades de la provincia en la que se ubique el centro de formación.

La convocatoria de 2012 en su exposición de motivos señala de forma específica que las necesidades formativas aplicables se han determinado teniendo en cuenta:

- El carácter certificable de la formación.
- La demanda formativa de los sectores productivos.
- Las tasas de inserción.
- Las perspectivas de empleo.
- Las ocupaciones más contratadas y las ocupaciones más ofertadas.

Posteriormente, al regular los criterios de valoración de las solicitudes y en lo referente a la puntuación de la adecuación de la acción formativa a las necesidades de la provincia en la que se ubique el centro de formación, se mantienen los 5 grados de prioridad que figuran en las bases reguladoras. Esos criterios se remiten a los Anexos XV y XVI de la convocatoria (una para centros colaboradores en general y otro para agentes sociales) que califican como cursos de prioridad 1 todos los cursos de la Convocatoria. De esta forma, se neutraliza el criterio de puntuación asociado a las necesidades formativas, ya que al ser todos de prioridad 1 se les asigna a todos una puntuación máxima de 33 puntos.

De acuerdo con lo anterior, se ha pasado de una convocatoria en 2011 que reflejaba como acciones formativas posibles, todas las de un único catálogo, priorizadas de 1 a 5, a dos listados en la convocatoria de 2012 una para centros y otro para agentes sociales, en las que se incluyen una relación de especialidades formativas previamente filtradas, todas ellas con prioridad 1. En realidad, lo que se hace con este procedimiento es fijar con carácter previo a la concurrencia competitiva los cursos que se quieren impartir en función de las propuestas provinciales y para los que se dispone de crédito, reduciendo la concurrencia fundamentalmente a los criterios de calidad de los centros y agentes sociales.

III.2.1.2.4. Acciones formativas impartidas con medios ajenos

En cuanto a la cobertura final de las acciones formativas en 2012, en el cuadro siguiente se recoge por provincias y en función de necesidades de formación (que de acuerdo a la puntuación asignada a cada especialidad en la propuesta inicial de las Gerencias provinciales, se han dividido en 4 tramos), los cursos impartidos con medios ajenos finalmente subvencionados en términos absolutos y relativos respecto al listado inicial propuesto por el Servicio FIP:

Cuadro 18 Cursos impartidos con medios ajenos

Provincia	Tramo 0 - 24		Tramo 25 - 49		Tramo 50 - 74		Tramo 75 - 100		Total nº cursos
	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	
Ávila	2	3,64	10	18,18	26	47,27	17	30,91	55
Burgos	0	0,00	23	25,56	36	40,00	31	34,44	90
León	6	4,96	35	28,93	44	36,36	36	29,75	121
Palencia	0	0,00	12	30,77	13	33,33	14	35,90	39
Salamanca	0	0,00	27	25,47	40	37,74	39	36,79	106
Segovia	0	0,00	13	34,21	9	23,68	16	42,11	38
Soria	0	0,00	13	61,90	5	23,81	3	14,29	21
Valladolid	3	2,00	67	44,67	48	32,00	32	21,33	150
Zamora	3	6,25	12	25,00	10	20,83	23	47,92	48
TOTAL	14	2,10	212	31,74	231	34,58	211	31,59	668

Se observa que, los cursos de puntuaciones inferiores a 25 puntos se imparten de forma excepcional (sólo un 2,10%), con lo que se ha conseguido el objetivo de eliminar con carácter previo acciones formativas de baja puntuación, ya que ese es el límite mínimo exigido por el Servicio FIP del ECyL para la impartición de los cursos de formación para el desempleo, salvo que las provincias justificasen su impartición de forma excepcional. Además, se contempla que en las distintas provincias, excepto en las de Ávila y Soria, se concedieron porcentualmente un número de cursos similar en los tres tramos de puntuación que van de la puntuación 25 a la 100, excepto en estas

provincias en las que la distribución porcentual de cursos por tramos es menos homogénea. En las provincias de Zamora y Segovia los cursos concedidos del tramo comprendido entre las puntuaciones 75 y 100 llegaron a representar entre el 47,92% y el 42,11% de los cursos concedidos en las mismas para ser impartidos por medios ajenos. En las provincias de Soria y Valladolid, únicamente el 14,29% y el 21,33% de los cursos concedidos lo fueron del tramo 75-100. En términos globales, para el conjunto de las provincias, el 31,59% de los cursos concedidos fueron: del tramo 75-100, el 34,58%, lo fue del tramo 50-74 y el 31,74% del tramo 25-49.

En los cuadros siguientes se recogen por provincias y en función de las necesidades formativas (clasificadas en cuatro tramos en función de la puntuación asignada a la especialidad formativa), en términos absolutos y relativos, las especialidades formativas cubiertas y no cubiertas por los cursos subvencionados para ser impartidos con medios ajenos respecto el listado inicial de cursos propuestos por el Servicio FIP:

Cuadro 19 Especialidades formativas cubiertas y sin cubrir con medios ajenos

Provincia	Tramo 0 - 24		Tramo 25 - 49		Tramo 50 - 74		Tramo 75 - 100	
	Cubiertas	Sin cubrir	Cubiertas	Sin cubrir	Cubiertas	Sin cubrir	Cubiertas	Sin cubrir
Ávila	1	-	7	196	11	76	8	18
Burgos	0	-	19	184	26	61	15	11
León	6	-	14	189	22	65	15	11
Palencia	0	-	9	194	10	77	6	20
Salamanca	0	-	14	189	23	64	13	13
Segovia	0	-	12	191	8	79	8	18
Soria	0	-	9	194	5	82	3	23
Valladolid	2	-	31	172	24	63	12	14
Zamora	3	-	9	194	8	79	12	14

Cuadro 20 Porcentajes de especialidades sin cubrir por tramos

Provincia	Porcentaje. especialidades sin cubrir. Tramo			
	0 - 24	25 - 49	50 - 74	75 - 100
Ávila	-	96,55	87,36	69,23
Burgos	-	90,64	70,11	42,31
León	-	93,13	74,71	42,31
Palencia	-	95,57	88,51	76,92
Salamanca	-	93,00	73,56	50,00
Segovia	-	94,09	90,80	69,23
Soria	-	95,57	94,25	88,46
Valladolid	-	84,73	72,41	53,85
Zamora	-	95,57	90,80	53,85

Como se observa, excepto en Burgos y León el número de especialidades formativas de puntuación comprendidas en el tramo 75-100 que quedaron sin cubrir superó el 50%. De las especialidades comprendidas en el tramo 50-74, en todas las provincias se quedaron sin cubrir más del 70% de las especialidades formativas. De las especialidades comprendidas en el tramo de puntuación 25-49, excepto en Valladolid, en ninguna de las provincias de la Comunidad se llegó a cubrir ni el 10% de las especialidades formativas previstas. Esta importante cantidad de acciones formativas sin cubrir, permite concluir que la oferta formativa que inicialmente ofertó el Servicio FIP, a pesar de haberse restringido de forma importante a especialidades con puntuaciones superiores a 25 puntos, seguía siendo muy amplia, por lo que si bien se recondujo algo la oferta mediante la exigencia de puntuaciones mínimas, todavía existía una amplia oferta, que origina que se queden numerosas especialidades sin cubrir. Probablemente porque los criterios objetivos fijados en Servicios Centrales no estaban suficientemente adaptados a las necesidades provinciales, ante la ausencia de estudios específicos al respecto.

Por los que respecta a los cursos concedidos, por familias profesionales, en el cuadro siguiente se desglosa, por provincias, el número de cursos concedidos a las 6 familias profesionales de las que se concede la impartición de más cursos, para el conjunto de los medios ajenos de la Comunidad.

Cuadro 21 Familias (6) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2012

Provincia	Administración y gestión	Sanidad	Hostelería y turismo	Informática y comunicaciones	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Transporte y mantenimiento de vehículos	Total parcial	Total cursos impartidos en la provincia	Porcentaje
Ávila	19	7	3	6	8	7	50	55	90,91
Burgos	15	11	7	2	8	10	53	90	58,89
León	18	17	4	13	13	8	73	121	60,33
Palencia	6	4	4	1	9	6	30	39	76,92
Salamanca	26	20	8	5	20	9	88	106	83,02
Segovia	2	1	3	3	7	5	21	38	55,26
Soria	2	3	1	5	3	5	19	21	90,48
Valladolid	38	5	22	9	13	11	98	150	65,33
Zamora	4	9	1	1	11	8	34	48	70,83
TOTAL	130	77	53	45	92	69	466	668	69,76

Si tomamos únicamente las 3 familias profesionales a las que se conceden más cursos, el resultado sería el siguiente:

Cuadro 22 Familias (3) que concentran mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2012

Provincia	Administración y gestión	Sanidad	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Total parcial	Total cursos impartidos	Porcentaje
Ávila	19	7	8	34	55	61,82
Burgos	15	11	8	34	90	37,78
León	18	17	13	48	121	39,67
Palencia	6	4	9	19	39	48,72
Salamanca	26	20	20	66	106	62,26
Segovia	2	1	7	10	38	26,32
Soria	2	3	3	8	21	38,10
Valladolid	38	5	13	56	150	37,33
Zamora	4	9	11	24	48	50,00
TOTAL	130	77	92	299	668	44,76

De los 668 cursos concedidos, para ser impartidos con medios ajenos, el 69,76% se concentra en especialidades formativas de 6 familias profesionales, que representan el 23,08% de las 26 que integran el Sistema de Cualificación Profesional. Ninguna de las 6 familias profesionales está integrada por especialidades formativas de carácter técnico, sino que, están orientadas a dar formación en especialidades requeridas por el sector servicios. Si tomamos únicamente las 3 familias profesionales (que representan el 11,54% de las 26 familias profesionales) a las que pertenecen las especialidades formativas de la mayoría de los cursos concedidos para impartir con medios ajenos resulta que las mismas concentran el 44,76% de los cursos impartidos. Además, se trata de familias cuyas especialidades formativas requieren escasa infraestructura para su impartición. Destacan por encima del resto, los cursos de la familia de administración y gestión que representan casi un 20% del total de cursos subvencionados.

III.2.1.2.5. Acciones formativas impartidas con medios propios

En cuanto a los medios propios, en el cuadro siguiente se recoge por provincias y en función de necesidades de formación (que de acuerdo a la puntuación asignada a cada especialidad se han dividido en 4 tramos), en términos absolutos y relativos, los cursos finalmente programados:

Cuadro 23 Cursos impartidos con medios propios

Provincia	Tramo 0 - 24		Tramo 25 - 49		Tramo 50 - 74		Tramo 75 - 100		Total nº cursos
	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	
Ávila	0	0,00	9	69,23	2	15,38	2	15,38	13
Burgos	2	6,90	13	44,83	14	48,28	0	0,00	29
León	2	5,56	21	58,33	11	30,56	2	5,56	36
Palencia	1	8,33	9	75,00	1	8,33	1	8,33	12
Salamanca	3	11,54	17	65,38	4	15,38	2	7,69	26
Segovia	0	0,00	3	42,86	3	42,86	1	14,29	7
Soria	0	0,00	0	0,00	2	66,67	1	33,33	3
Valladolid	5	15,63	14	43,75	12	37,50	1	3,13	32
Zamora	0	0,00	5	35,71	8	57,14	1	7,14	14
TOTAL	13	7,56	91	52,91	57	33,14	11	6,40	172

Se observa que como media para el conjunto de la Comunidad el porcentaje de cursos programados, del tramo comprendido entre 75 y 100 puntos fue del 6,40% (con unos picos por arriba del 33,33%, 15,38% y del 14,29% en Soria, Ávila y Segovia respectivamente, y por abajo del 5,56, del 3,13% y del 0% en León, Valladolid y Burgos). Para el tramo comprendido entre 50 y 74 puntos la media de los cursos programados representó el 33,14% (con unos picos por arriba del 66,67% y 57,14% en Soria y Zamora respectivamente, y por debajo del 8,33% y 15,38% en Palencia, Ávila y Salamanca). Para el tramo comprendido entre 25 y 49 puntos la media de cursos programados representó el 52,91%, que sumado al 7,56% de cursos concedidos con puntuaciones inferiores 25 puntos (límite inferior para la concesión de especialidades formativas) supuso más del 60% de los cursos programados. Es decir, los cursos se programaron, en mayor número, en las especialidades formativas que acreditaban una menor puntuación de acuerdo con los criterios previos fijados por el Servicio FIP del ECyL.

El 7,56% de los cursos programados (13 cursos) lo fueron de prioridades con puntuación inferior a 25 puntos, límite mínimo exigido por la Junta para la impartición de los cursos de formación para el desempleo en el año 2012, salvo que las provincias lo justifiquen.

Por lo que respecta al desglose de los cursos concedidos, por familias profesionales, en el cuadro siguiente se desglosa, por provincias, el número de cursos programados en las 6 familias profesionales a las que se atribuye la impartición de más cursos, para el conjunto de los medios propios de la Comunidad.

**Cuadro 24 Las 6 familias en que se imparten más cursos con medios propios
(2012)**

Provincia	Fabricación y mecánica	Electricidad y electrónica	Industrias alimentarias	Hostelería y turismo	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Transporte y mantenimiento de vehículos	Total parcial	Total cursos impartidos en la provincia	Porcentaje
Ávila	2	3	0	0	1	2	8	13	61,54
Burgos	9	4	2	1	3	0	19	29	65,52
León	6	3	0	1	3	2	15	36	41,67
Palencia	3	2	0	1	2	1	9	12	75,00
Salamanca	0	2	14	1	2	1	20	26	76,92
Segovia	0	0	0	2	2	0	4	7	57,14
Soria	0	0	0	1	0	1	2	3	66,67
Valladolid	8	2	1	4	1	6	22	32	68,75
Zamora	2	1	0	2	1	3	9	14	64,29
TOTAL	30	17	17	13	15	16	108	172	62,79

Si tomamos únicamente las 3 familias profesionales en las que se programan más cursos, el resultado sería el siguiente:

**Cuadro 25 Las 3 familias en que se imparten más cursos con medios propios
(2012)**

Provincia	Fabricación y mecánica	Electricidad y electrónica	Industrias alimentarias	Total parcial	Total cursos impartidos	Porcentaje
Ávila	2	3	0	5	13	38,46
Burgos	9	4	2	15	29	51,72
León	6	3	0	9	36	25,00
Palencia	3	2	0	5	12	41,67
Salamanca	0	2	14	16	26	61,54
Segovia	0	0	0	0	7	0,00
Soria	0	0	0	0	3	0,00
Valladolid	8	2	1	11	32	34,38
Zamora	2	1	0	3	14	21,43
TOTAL	30	17	17	64	172	37,21

De los 172 cursos concedidos, para ser impartidos por medios propios, el 62,79% se concentran en especialidades formativas de 6 familias profesionales (el 23,08% de las 26 que integran el Sistema de Cualificación Profesional). De ellas, cuatro se integran por especialidades formativas de carácter técnico y dos están orientadas a dar formación en especialidades requeridas por el sector servicios. La estructura en cuanto a las familias profesionales más impartidas, es sensiblemente parecida a la formación desarrollada con medios propios en el año 2011. Con la incorporación de más cursos en el área de la “industria alimentaria”, en detrimento del excesivo número

de cursos impartidos en 2011 en el área de “edificación y obra civil”, que se vieron reducidos de 15 a 11 cursos.

C) EJERCICIO 2013

En 2013 el Servicio FIP, continuó con el Sistema de programación de las acciones formativas y con el estudio para la determinación de las necesidades formativas a aplicar en la formación para desempleados iniciado en 2013. Así, se mantuvo la preferencia por acciones formativas vinculadas a certificado de profesionalidad y los factores y tramos de puntuación empleados en el ejercicio precedente. La novedad, se cimentó en el establecimiento de requisitos más restrictivos de las propuestas provinciales. Así:

- En cuanto a la formación certificable: se pasó de exigir que al menos el 50% de las acciones formativas fuera certificable en 2012 a reclamar que este porcentaje fuera del 65% en 2013.
- En cuanto al Nivel formativo de acceso, se pasó de exigir que al menos el 15% de las acciones formativas tuvieran requisitos de acceso equivalentes a los de los certificados de profesionalidad 1, a reclamar que ese porcentaje fuera del 20%.
- En cuanto a la puntuación total de la especialidad: se pasó de emplazar que al menos el 95% de las acciones formativas tuvieran una puntuación de prioridades igual o superior a 25 puntos, a reclamar que la puntuación fuera de 40 puntos.

En la fase 1 el Servicio FIP elaboró nuevamente una primera propuesta de catálogo de necesidades formativas ya puntuadas y las remitió a las provincias. El presupuesto estimativo asignado se distribuyó, al igual que en el ejercicio precedente, entre las provincias en función del paro registrado. El número de especialidades a las que se les otorgó una puntuación superior a 40, que como ya se ha comentado es el nuevo límite mínimo, fueron 156 especialidades, lo que redujo considerablemente el número de especialidades que podían ser propuestas por las Gerencias Provinciales, sobre todo, si lo comparamos con las del ejercicio precedente, que tal y como ya se ha señalado, ascendieron a 336. Con lo que el aumento de la puntuación mínima (de 25 a 40 puntos), redujo considerablemente el número de especialidades que podían ser propuestas a nivel provincial. Si bien, las Gerencias Provinciales del ECyL podían

continuar incluyendo especialidades de puntuación inferior, por causas excepcionales, y de forma justificada.

En la fase 2 de elaboración por parte de las Gerencias Provinciales del ECyL de un informe-propuesta de las necesidades formativas de su ámbito de actuación que se remite al Servicio FIP, se produce una modificación respecto al ejercicio precedente, en la medida en que en su propuesta, además de incluir las acciones formativas a desarrollar por los Centros Propios y los Centros Integrados, se separa en la vía de medios ajenos, las especialidades que se proponen para los agentes sociales de las que atribuyen a los centros, sin que figure en la documentación aportada y en el procedimiento seguido los criterios y presupuestos en base a los cuales las Gerencias Provinciales del ECyL hacen esa separación.

En el cuadro siguiente se recogen las propuestas de las Gerencias Provinciales, en las que como se puede observar en la vía de medios ajenos, se han separado las propuestas en función del tipo de beneficiario, de una parte, centros y de otra, agentes sociales.

Cuadro 26 Propuestas formativas provinciales

Provincia	Medios propios		Medios ajenos			
			Centros		Agentes sociales	
	Nº Especialidades	Nº Cursos	Nº Especialidades	Nº Cursos	Nº Especialidades	Nº Cursos
Ávila	13	16	24	64	12	18
Burgos	20	29	55	103	21	25
León	24	36	47	151	11	25
Palencia	10	15	26	56	9	14
Salamanca	16	28	52	138	11	35
Segovia	7	7	34	45	9	10
Soria	6	6	22	24	6	6
Valladolid	32	42	59	179	22	46
Zamora	13	16	44	68	13	21
TOTAL		195		828		200

Según lo manifestado por el Servicio FIP, se anticipa a nivel provincial, lo que antes se hacía a nivel del Servicio FIP al tiempo de elaboración de la Convocatoria. Por lo que habida cuenta de la mayor rigidez de la oferta formativa a proponer por los agentes sociales, se analiza en qué acciones formativas se encuentran acreditados los centros de formación de los agentes sociales y en base a ello se hace la propuesta provincial de medios ajenos de este colectivo, asignándose una parte de los créditos

estimativos no aportada en el curso de la fiscalización. El resto de las acciones formativas, dada la menor rigidez de los Centros para impartir acciones formativas, se atribuyen residualmente a ese colectivo mediante la asignación del resto de los créditos asignados. Esa prioridad a favor de los agentes sociales, en detrimento de los centros, garantizando una financiación concreta a aquellos, no parece justificable respecto a la eficacia que debe perseguirse en un procedimiento de concurrencia competitiva, el cual debe basarse en que las acciones formativas se impartan por los mejores centros independientemente de quienes sea sus titulares jurídicos.

En la 3ª fase se elabora por el Servicio FIP el informe de necesidades formativas FOD 2013/2014 en base a las Propuestas de las Gerencias Provinciales.

La parte relativa a Centros Propios del ECyL y centros integrados determinó la Programación de acciones formativas de estos centros. Así, el día 13 de marzo de 2013 se aprobó la programación de medios propios correspondientes a los Centros de Formación titularidad del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, mientras que la programación de centros integrados se aprobó el día 2 de abril de 2013.

La parte relativa a agentes sociales y centros en general se incorporó a la convocatoria de subvenciones FOD 2013/2014. El crédito aprobado en la convocatoria es inferior al inicialmente remitido a las Gerencias Provinciales para programar las acciones formativas. En base a esta nueva asignación de crédito, el Servicio FIP redujo esta programación de especialidades y cursos propuestos por las provincias. La Resolución de 7 de mayo de 2013, publicada en el BOCyL de 27 de mayo y modificada mediante Resolución de 23 de octubre de 2013, incorpora los Anexos VIII (centros) y IX (agentes sociales) con las acciones formativas consideradas finalmente prioritarias para atender las necesidades del mercado laboral. Como se ha señalado anteriormente, con fecha 13 de marzo y 2 de abril se acuerda la programación definitiva de los cursos a impartir con medios propios. La programación definitiva global se ajusta al siguiente detalle:

Cuadro 27 Programación definitiva

Provincias	Medios propios (Programaciones)		Centros (Anexo VIII, Convocatoria)		Agentes sociales (Anexo IX, Convocatoria)	
	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº	Nº
	Especialidades	Cursos	Especialidades	Cursos	Especialidades	Cursos
Ávila	13	14	36	57	9	14
Burgos	20	28	72	96	20	20
León	26	38	68	130	22	29
Palencia	10	12	36	50	9	10
Salamanca	16	26	66	112	19	27
Segovia	8	8	41	44	10	8
Soria	3	3	26	31	11	4
Valladolid	25	32	80	154	23	37
Zamora	14	15	48	56	11	17
TOTALES		176		730		166

En lo que atañe al número de cursos, las propuestas provinciales eran de 195 cursos de medios propios, 828 de centros y 200 de agentes sociales, y sin embargo, los finalmente programados fueron 176 de medios propios, 730 de centros y 166 para agentes sociales. También a nivel de especialidades se observa una reducción de las especialidades propuestas a nivel provincial. No han sido aportados por el Servicio FIP los criterios para seleccionar las especialidades y cursos que propuestos por las provincias finalmente no fueron programados en medios propios y ajenos (en centros y agentes sociales), lo que pone de manifiesto nuevamente una cierta discrecionalidad en esta parte final del proceso de fijación de las acciones formativas prioritarias, sin que además se haya tenido en cuenta la opinión de las Gerencias Provinciales al respecto. Además, como se puede observar en el cuadro siguiente, en este año por parte del Servicio FIP, se incluyeron en la convocatoria de medios ajenos especialidades que no habían sido solicitadas por las Gerencias Provinciales, principalmente porque casi todas estas especialidades tenían una puntuación inferior a 40 puntos, sin conocerse los motivos de selección de estas especialidades y sin que se consultara tampoco a las Gerencias Provinciales.

Cuadro 28 Acciones formativas solicitadas y programadas con medios ajenos

Provincia	Solicitadas por la provincia	Concedidas	No concedidas	Nuevas (NO solicitadas)
Ávila	38	36	2	9
Burgos	75	72	3	20
León	72	68	4	22
Palencia	39	36	3	9
Salamanca	70	66	4	19
Segovia	45	41	4	10
Soria	32	26	6	11
Valladolid	84	80	4	23
Zamora	53	48	5	11

De todas las especialidades nuevas incorporadas, hubo 8 que se implantaron en todas las provincias, sin que se conozcan tampoco las razones de su incorporación, ya que todas tenían una puntuación muy baja por lo que no habían sido propuestas a las Gerencias provinciales. Además, y a tenor de los resultados en cuanto a porcentaje de inserción (que se analiza en un apartado posterior), el cual está en casi todas las especialidades por debajo de la media (14% en un mes y 11% en tres meses), no parece que ese pudiera ser el motivo de su inclusión.

Cuadro 29 Especialidades nuevas implantadas en todas las provincias

Código	Denominación	Puntuación	Grado Prioridad	Cursos convocados	Cursos realizados	Porcentaje de inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje de inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada
COMP0108	Implantación y animación de espacios comerciales	5	1	9	0	7	5
COMT0210	Gestión administrativa y financiera del comercio internacional	5	1	9	0	18	16
ENAC0108	Eficiencia energética de edificios	15	1	9	0	0	0
ENAT0108	Montaje y mantenimiento de redes de agua	5	1	9	0	2	0
SEAG0109	Interpretación y educación ambiental	0	1	9	0	4	3
SEAG0110	Servicios para el control de plagas	10	1	10	0	14	10
SEAG0211	Gestión ambiental	25	1	9	0	10	8
SEAG0309	Control y protección del medio natural	0	1	9	0	19	11

Estas incorporaciones efectuadas por el Servicio FIP de acciones formativas con puntuaciones bajas no propuestas a nivel provincial, ponen de manifiesto, de nuevo, la

discrecionalidad con la que en esta fase final del proceso de programación se fijan las acciones formativas en la Convocatoria.

III.2.1.2.6. Acciones formativas impartidas con medios ajenos

En cuanto a la cobertura final de las acciones formativas en 2013, en el cuadro siguiente se recoge por provincias y en función de necesidades de formación (que de acuerdo a la puntuación asignada a cada especialidad formativa se han dividido en 4 tramos), los cursos de medios ajenos finalmente subvencionados en términos absolutos y relativos respecto al listado inicial propuesto por el Servicio FIP. El primer tramo ha visto ampliarse el intervalo, al comprender las puntuaciones de 0 a 39, y el segundo ha reducido su intervalo de 40 a 49 puntos, todo ello como consecuencia de que, como ya se ha dicho, la puntuación mínima requerida para impartir una especialidad formativa se ha incrementado de 25 (puntuación exigida en 2012) a 40 (nueva puntuación requerida en 2013).

Cuadro 30 Cursos impartidos con medios ajenos

Provincia	Tramo 0 - 39		Tramo 40 - 49		Tramo 50 - 74		Tramo 75 - 100		Total nº cursos
	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	
Ávila	10	15,63	9	14,06	22	34,38	23	35,94	64
Burgos	21	20,59	11	10,78	45	44,12	25	24,51	102
León	25	17,36	11	7,64	77	53,47	31	21,53	144
Palencia	8	15,38	5	9,62	20	38,46	19	36,54	52
Salamanca	22	0,00	14	11,02	58	45,67	33	25,98	127
Segovia	12	0,00	4	8,89	17	37,78	12	26,67	45
Soria	5	0,00	1	4,35	13	56,52	4	17,39	23
Valladolid	26	15,20	17	9,94	83	48,54	45	26,32	171
Zamora	10	17,24	6	10,34	24	41,38	18	31,03	58
TOTAL	139	17,68	78	9,92	359	45,67	210	26,72	786

Se observa que, respecto de total de cursos concedidos para el conjunto de la Comunidad, la media del porcentaje de cursos concedidos del tramo comprendido entre 75 y 100 puntos fue del 26,72% (con unos picos por arriba del 36,54, 35,94 y del 31,03 en Palencia, Ávila y Zamora respectivamente, y por abajo del 17,39 y del 21,53 en Soria y León), que supuso una disminución del 5 puntos respecto a la del año 2012. Para el tramo comprendido entre 50 y 74 puntos, la media de los cursos concedidos representó el 45,67%, que supuso un incremento de 11 puntos porcentuales con respecto a la del año 2012. Para el tramo comprendido entre 39 y 49 puntos, la media de cursos concedidos representó el 9,92%, que sumado al 17,68% de cursos concedidos con puntuaciones inferiores 40 puntos (nuevo límite inferior para la concesión de

especialidades formativas) supuso un 27,60 %, inferior en 7 puntos porcentuales a la del año 2012. Es decir, han disminuido porcentualmente los cursos concedidos con puntuaciones inferiores a 50 puntos y superior a 75 y se ha incrementado los concedidos en las especialidades formativas con puntuaciones comprendidas entre 50 y 74 puntos.

Se ha producido un incremento muy significativo de los cursos concedidos a necesidades formativas que no acreditaban la puntuación mínima requerida. Así, el 17,68% de los cursos concedidos (139 cursos) lo fueron de prioridades con puntuación inferior a 40 puntos, límite mínimo exigido por el ECyL para la impartición de los cursos de formación para el desempleo en el año 2013, salvo que las provincias lo justifiquen. Este incremento se produce como consecuencia de que ante el aumento de la puntuación mínima las Gerencias Provinciales proponen más especialidades y cursos de esa puntuación, pero también y como ya se ha comentado, porque el Servicio FIP incluyó un número considerable de especialidades y cursos de puntuación inferior a 40 puntos no propuestos por provincias sin que consten los criterios objetivos en virtud de los cuales se incluyeron esos cursos en la Convocatoria. En los cuadros siguientes se recogen por provincias y en función de las necesidades formativas (clasificadas en cuatro tramos en función de la puntuación asignada a la especialidad formativa), en términos absolutos y relativos, las especialidades formativas cubiertas y no cubiertas por los cursos subvencionados respecto el listado inicial del Servicio FIP:

Cuadro 31 Especialidades formativas cubiertas y sin cubrir con medios ajenos

Provincia	Tramo 0 - 39		Tramo 40 - 49		Tramo 50 - 74		Tramo 75 - 100	
	Cubiertas	Sin cubrir	Cubiertas	Sin cubrir	Cubiertas	Sin cubrir	Cubiertas	Sin cubrir
Ávila	10	-	6	39	14	71	8	18
Burgos	20	-	10	35	30	55	14	12
León	17	-	5	40	27	58	11	15
Palencia	8	-	3	42	15	70	9	17
Salamanca	19	-	9	36	26	59	11	15
Segovia	12	-	4	41	16	69	9	17
Soria	5	-	1	44	12	73	4	22
Valladolid	20	-	9	36	28	57	13	13
Zamora	9	-	4	41	15	70	10	16

Cuadro 32 Porcentaje de especialidades sin cubrir con medios ajenos

Provincia	Porcentaje.	Porcentaje.	Porcentaje.
	Especialidades sin cubrir. Tramo 40 - 49	Especialidades sin cubrir. Tramo 50 - 74	Especialidades sin cubrir. Tramo 75 - 100
Ávila	86,67	83,53	69,23
Burgos	77,78	64,71	46,15
León	88,89	68,24	57,69
Palencia	93,33	82,35	65,38
Salamanca	80,00	69,41	57,69
Segovia	91,11	81,18	65,38
Soria	97,78	85,88	84,62
Valladolid	80,00	67,06	50,00
Zamora	91,11	82,35	61,54

Como se observa, excepto en Burgos y Valladolid, el número de especialidades formativas de puntuación comprendidas en el tramo 75-100 que quedaron sin cubrir superó el 50%. De las especialidades comprendidas en el tramo 50-74, excepto en las provincias más pobladas, y por tanto en las que más cursos se imparten, se quedaron sin cubrir más del 80% de las especialidades formativas. De las especialidades comprendidas en el tramo de puntuación 40-49, excepto en Burgos, en ninguna de las provincias de la Comunidad se llegó a cubrir más del 20% de las especialidades formativas previstas. Con lo que el número de especialidades ofertadas, pese a las restricciones de puntuación incrementadas hasta 40 puntos, siguió siendo muy alto.

Además debe señalarse que el número de especialidades formativas del tramo 0 a 39, que era el tramo en el que solo podían incluirse en las propuestas provinciales con carácter excepcional, se han concedido numerosas subvenciones en todas las provincias. En este caso, la causa debemos buscarla no solo en esas propuestas provinciales excepcionales de puntuaciones inferiores, sino también, y como ya se ha comentado, en que el Servicio FIP al elaborar con carácter definitivo la convocatoria, y con criterios no aportados en el curso de la fiscalización, incluyó una serie de especialidades que, con puntuaciones inferiores a 40 puntos, ni siquiera habían sido propuestas por las provincias. En el cuadro siguiente se recogen las especialidades cubiertas en el tramo 0 a 39 que fueron incluidas en virtud de las propuestas provinciales y las que con carácter discrecional fueron incorporadas por el Servicio FIP en la Convocatoria.

Cuadro 33 Especialidades formativas impartidas del tramo 0-39

Provincia	A propuesta de la Gerencias Provinciales del ECyL	A propuesta del Servicio FIP en Convocatoria	Total
Ávila	4	6	10
Burgos	6	14	20
León	5	12	17
Palencia	2	6	8
Salamanca	8	11	19
Segovia	4	8	12
Soria	1	4	5
Valladolid	9	11	20
Zamora	3	6	9

Como se observa claramente en este cuadro, un gran número de especialidades fueron propuestas por el Servicio FIP en la convocatoria sin que hubiera criterios objetivos que justificasen su inclusión. También el número de especialidades propuestas por las Gerencias Provinciales se incrementó respecto al ejercicio precedente, sobre todo en Valladolid, Salamanca y Burgos debido al aumento de la puntuación mínima de 25 a 40 puntos.

Por lo que respecta al desglose de los cursos concedidos, por familias profesionales, en el cuadro siguiente se desglosa, por provincias, el número de cursos concedidos a las 6 familias profesionales a las que se concede la impartición de más cursos, para el conjunto de los medios ajenos de la Comunidad.

Cuadro 34 Las 6 familias en que se imparten más cursos con medios ajenos (2013)

Provincia	Administración y gestión	Sanidad	Hostelería y turismo	Comercio y marketing	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Transporte y mantenimiento de vehículos	Total parcial	Total cursos impartidos en la provincia	Porcentaje
Ávila	22	8	1	2	15	3	51	64	79,69
Burgos	19	2	7	8	10	10	56	102	54,90
León	30	11	8	8	12	14	83	144	57,64
Palencia	9	2	5	1	9	4	30	52	57,69
Salamanca	40	14	10	9	15	13	101	127	79,53
Segovia	7	1	3	4	4	5	24	45	53,33
Soria	7	1	0	3	1	4	16	23	69,57
Valladolid	41	5	22	15	20	15	118	171	69,01
Zamora	10	9	4	4	12	6	45	58	77,59
TOTAL	185	53	60	54	98	74	524	786	66,67

**Cuadro 35 Las 3 familias en que se imparten más cursos con medios ajenos
(2013)**

Provincia	Administración y gestión	Transporte y mantenimiento de vehículos	Servicios sociosanitarios y a la comunidad	Total parcial	Total cursos impartidos	Porcentaje
Ávila	22	3	15	40	64	62,50
Burgos	19	10	10	39	102	38,24
León	30	14	12	56	144	38,89
Palencia	9	4	9	22	52	42,31
Salamanca	40	13	15	68	127	53,54
Segovia	7	5	4	16	45	35,56
Soria	7	4	1	12	23	52,17
Valladolid	41	15	20	76	171	44,44
Zamora	10	6	12	28	58	48,28
TOTAL	185	74	98	357	786	45,42

De los 786 cursos concedidos, para ser impartidos con medios ajenos, el 66,67% se concentra en especialidades formativas de 6 familias profesionales, que representan el 23,08% de las 26 que integran el Sistema de Cualificación Profesional. Ninguna de las 6 familias profesionales está integrada por especialidades formativas de carácter técnico, sino que, están orientadas a dar formación en especialidades requeridas por el sector servicios.

Si tomamos únicamente las 3 familias profesionales (que representan el 11,54% de las 26 familias profesionales) a las que pertenecen las especialidades formativas de la mayoría de los cursos concedidos para impartir con medios ajenos, resulta que las mismas concentran el 45,42% de los cursos impartidos. Además, se trata de familias cuyas especialidades formativas requieren escasa infraestructura para su impartición. Destacan, al igual que en los ejercicios anteriores, los cursos de la familia de administración y gestión que representan un 24% de los cursos subvencionados.

III.2.1.2.7. Acciones formativas impartidas con medios propios

En cuanto a los medios propios en el cuadro siguiente se recoge por provincias y en función de necesidades de formación (que de acuerdo a la puntuación asignada a cada especialidad se han dividido en 4 tramos), en términos absolutos y relativos, los cursos finalmente programados:

Cuadro 36 Cursos impartidos con medios propios

Provincia	Tramo 0 - 39		Tramo 40 - 49		Tramo 50 - 74		Tramo 75 - 100		Total nº cursos
	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	Nº cursos	Porcentaje	
Ávila	3	21,43	4	28,57	7	50,00	0	0,00	14
Burgos	12	44,44	4	14,81	10	37,04	1	3,70	27
León	11	36,67	4	13,33	10	33,33	5	16,67	30
Palencia	3	23,08	3	23,08	4	30,77	3	23,08	13
Salamanca	9	0,00	1	4,00	12	48,00	3	12,00	25
Segovia	0	0,00	1	14,29	4	57,14	2	28,57	7
Soria	0	0,00	0	0,00	4	80,00	1	20,00	5
Valladolid	12	31,58	5	13,16	10	26,32	11	28,95	38
Zamora	2	13,33	4	26,67	5	33,33	4	26,67	15
TOTAL	52	29,89	26	14,94	66	37,93	30	17,24	174

Se observa que, respecto del total de cursos concedidos para el conjunto de la Comunidad, la media del porcentaje de cursos concedidos del tramo comprendido entre 75 y 100 puntos fue del 17,24% (con unos picos por arriba del 28,95% y del 28,57% en Valladolid y Segovia respectivamente, y por abajo del 0% y del 3,70% en Ávila y Burgos), que supuso un incremento de 11 puntos respecto a la del año 2012. Para el tramo comprendido entre 50 y 74 puntos la media de los cursos concedidos representó el 37,93% (con unos picos por arriba del 80% y 57,14% en Soria y Segovia respectivamente, y por debajo del 26,32% y 30,77% en Valladolid y Palencia), que supuso un incremento de 4 puntos respecto a la del año 2012. Para el tramo comprendido entre 40 y 49 puntos la media de cursos concedidos representó el 14,94%, que sumado al 29,89% de cursos concedidos con puntuaciones inferiores 40 puntos) supuso un 44,83%, inferior en 16 puntos porcentuales (52,91% + 7,56%) a la del año 2012. Es decir, han disminuido porcentualmente los cursos concedidos de especialidades formativas con puntuaciones inferiores a 50 puntos y aumentado los de puntuación superior a 50 puntos.

No obstante el 29,89% de los cursos concedidos (52 cursos), lo fueron de prioridades con puntuación inferior a 40 puntos, límite mínimo exigido por la Junta para la impartición de los cursos de formación para el desempleo en el año 2013, salvo que las provincias lo justifiquen. Ese incremento tan significativo de los cursos concedidos a necesidades formativas que no acreditan la puntuación mínima requerida es debido a las propuestas de las Gerencias Provinciales, lo que pone de manifiesto que la oferta final programada no se ajusta a los factores de puntuación fijados inicialmente por el FIP, ya que estos representan casi un 29% de la programación definitiva.

Por los que respecta al desglose de los cursos programados, por familias profesionales, en el cuadro siguiente se desglosa, por provincias, el número de cursos concedido a las 6 familias profesionales de las que se concede la impartición de más cursos, para el conjunto de los medios propios de la Comunidad.

Cuadro 37 Las 6 familias en que se imparten más cursos con medios propios (2013)

Provincia	Fabricación y mecánica	Transporte y mantenimiento de vehículos	Servicios socioculturales y a la comunidad	Hostelería y turismo	Electricidad y electrónica	Industrias alimentarias	Total parcial	Total cursos impartidos en la provincia	Porcentaje
Ávila	2	2	0	0	1	0	5	14	35,71
Burgos	9	1	2	1	3	2	18	27	66,67
León	5	3	3	0	2	0	13	30	43,33
Palencia	4	1	2	1	3	0	11	13	84,62
Salamanca	0	1	2	1	1	11	16	25	64,00
Segovia	0	0	3	2	0	0	5	7	71,43
Soria	0	2	0	2	0	0	4	5	80,00
Valladolid	9	5	3	4	2	1	24	38	63,16
Zamora	2	3	1	4	2	0	12	15	80,00
TOTAL	31	18	16	15	14	14	108	174	62,07

Si tomamos únicamente las 3 familias profesionales a las que se conceden más cursos, el resultado sería el siguiente:

Cuadro 38 Las 3 familias en que se imparten más cursos con medios propios (2013)

Provincia	Fabricación y mecánica	Transporte y mantenimiento de vehículos	Servicios socioculturales y a la comunidad	Total parcial	Total cursos impartidos	Porcentaje
Ávila	2	2	0	4	14	28,57
Burgos	9	1	2	12	27	44,44
León	5	3	3	11	30	36,67
Palencia	4	1	2	7	13	53,85
Salamanca	0	1	2	3	25	12,00
Segovia	0	0	3	3	7	42,86
Soria	0	2	0	2	5	40,00
Valladolid	9	5	3	17	38	44,74
Zamora	2	3	1	6	15	40,00
TOTAL	31	18	16	65	174	37,36

De los 174 cursos concedidos, para ser impartidos por medios Propios, el 62,07% se concentra en especialidades formativas de 6 familias profesionales (el 23,08%), de las 26 que integran el Sistema de Cualificación Profesional. De ellas, cuatro se integran por especialidades formativas de carácter técnico y dos están orientadas a dar formación en especialidades requeridas por el sector servicios. La

estructura en cuanto a las familias profesionales más impartidas, es idéntica a la formación desarrollada con medios propios en el año 2012.

III.2.1.3. ACCIONES FORMATIVAS QUE INCLUYEN COMPROMISOS DE CONTRATACIÓN DIRIGIDAS PRIORITARIAMENTE A TRABAJADORES DESEMPLEADOS

La programación de acciones formativas que incluyen compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados, como ya se ha comentado, se instrumentaliza mediante subvenciones de concesión directa, y fueron objeto de regulación en 2011 y 2012 en las mismas bases reguladoras y en las convocatorias que las acciones de formación dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados, como parte integrante de la formación de oferta. En 2013 mediante Orden EYE/1118/2012, de 20 de diciembre se establecen nuevas bases reguladoras específicas para estas subvenciones, separadas del resto de las que forman parte de la formación de oferta, al tiempo que se aprueba la convocatoria correspondiente a las mismas.

Las subvenciones se conceden de forma directa a los solicitantes que reúnan los requisitos establecidos, según el orden de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación, desde que el expediente está completo, mientras exista crédito adecuado y suficiente para atender la correspondiente solicitud.

Es evidente que con este tipo de acciones formativas, se cumple de una forma más directa el fin que se persigue con estas acciones formativas, ya que vinculada a la acción formativa, se incorpora la obligación de contratar al menos el 60% de los trabajadores formados preferiblemente de carácter indefinido o, en otro caso, de una duración no inferior a 6 meses y se exige que aquellas se enmarquen en las Especialidades incluidas en el Fichero de Especialidades Formativas.

III.2.1.4. INDICADORES DE EFICACIA Y EFICIENCIA

Por otra parte y a partir de unos informes estadísticos de inserción facilitados por el Servicio FIP del ECyL se ha analizado una serie de indicadores que proporcionan información sobre la eficacia y eficiencia de las acciones formativas.

En estos informes se analiza el número y porcentaje de inserciones brutas, y el número y porcentaje de inserciones de al menos un mes o de al menos 3 meses siempre

que los contratos se hayan formalizado dentro de los 6 meses posteriores a la finalización del curso. También se analizan el porcentaje de inserción de al menos 1 mes y al menos 3 meses en ocupación relacionada. Para considerar si un alumno se inserta en una ocupación relacionada se confronta la especialidad formativa recibida (formación) con la ocupación obtenida según la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO-2011) del SEPE actualizada a 10 de mayo de 2011. Para ello en la CNO-2011 se recogen los subgrupos principales de ocupación (2 dígitos) que se corresponden con cada especialidad formativa, y posteriormente a efectos estadísticos se agrupan primero por área profesional y finalmente por familia profesional.

También se analizan los costes totales, los costes por alumno insertados en contratos de al menos 1 mes o 3 meses y esos mismos costes en caso de ocupaciones relacionadas.

A efectos de estos análisis hemos vuelto a diferenciar entre:

- La formación de oferta para desempleados gestionada a través de medios propios y a través de medios ajenos (FOD).
- Y la programación de acciones formativas que incluyen compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a trabajadores desempleados.

III.2.1.4.1. Formación de oferta para desempleados gestionada con medios propios y ajenos

Como cuestión previa hay que mencionar que en los datos aportados se incluye la información agrupada relativa a la inserción profesional de los alumnos que han participado en los cursos de formación impartida con medios ajenos y medios propios.

Además, los datos de inserción de al menos un mes y al menos tres meses, se refiere al número o porcentaje de alumnos que han obtenido un contrato o pluralidad de contratos, (con las duraciones temporales mencionadas) por cuenta ajena o que se han autoempleado en los seis meses posteriores a la finalización de las acciones formativas convocadas respectivamente para los años 2011, 2012 y 2013. No se realizan más análisis en periodos temporales posteriores, al año o a los dos años de finalizar la formación, lo que aportaría una información más relevante para la toma de decisiones en materia de políticas activas de empleo.

Todos los datos que se aportan se refieren a la inserción de alumnos desempleados que han participado en el programa FOD.³

En las páginas siguientes se recogen los cuadros que recogen la información estadística aportada por el Servicio FIP.

³ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

Cuadro 39 Inserción por familias, programación 2011

Familia (*)	Alumnos formados		Alumnos insertados					Tasa de inserción absoluta				Tasa de inserción relativa*		Costes					
	Nº Alumnos Formación para desempleados	Porcentaje de alumnos	Número de inserciones brutas	Número de Inserciones de al menos 1 mes	Número de Inserciones de al menos 3 meses	Número de Inserciones de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Número de Inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones de al menos 1 mes	Porcentaje Inserciones de al menos 3 meses	Porcentaje Inserciones de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones 1 mes en ocupación NO relacionada	Porcentaje Inserciones 1 mes en ocupación relacionada	Nº Cursos	Coste Total	Coste por alumno insertado con contrato de al menos un mes	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses	Coste por alumno insertado con contrato de al menos un mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos tres meses y en ocupación relacionada
ADG	2.367	21,10	713	624	516	97	79	26,36	21,80	4,10	3,34	84,46	15,54	184	8.675.292	13.903	16.813	89.436	109.814
AFD	15	0,13	6	6	6	0	0	40,00	40,00	0,00	0,00	100,00	0,00	1	25.296	4.216	4.216	-	-
AGA	234	2,09	61	49	44	8	8	20,94	18,80	3,42	3,42	83,67	16,33	19	625.799	12.771	14.223	78.225	78.225
ARG	728	6,49	203	183	149	32	30	25,14	20,47	4,40	4,12	82,51	17,49	61	2.528.485	13.817	16.970	79.015	84.283
ART	20	0,18	2	2	1	0	0	10,00	5,00	0,00	0,00	100,00	0,00	2	127.887	63.943	127.887	-	-
COM	568	5,06	169	150	112	60	44	26,41	19,72	10,56	7,75	60,00	40,00	46	2.759.045	18.394	24.634	45.984	62.706
ELE	419	3,74	141	121	98	32	27	28,88	23,39	7,64	6,44	73,55	26,45	37	1.603.342	13.251	16.361	50.104	59.383
ENA	279	2,49	91	83	66	20	17	29,75	23,66	7,17	6,09	75,90	24,10	24	1.243.836	14.986	18.846	62.192	73.167
EOC	580	5,17	169	145	121	15	11	25,00	20,86	2,59	1,90	89,66	10,34	52	2.380.047	16.414	19.670	158.670	216.368
FME	757	6,75	264	240	200	74	70	31,70	26,42	9,78	9,25	69,17	30,83	68	3.801.504	15.840	19.008	51.372	54.307
HOT	470	4,19	190	165	137	96	77	35,11	29,15	20,43	16,38	41,82	58,18	40	2.219.339	13.451	16.200	23.118	28.823
IEX	45	0,40	8	7	5	0	0	15,56	11,11	0,00	0,00	100,00	0,00	5	305.280	43.611	61.056	-	-
IFC	816	7,28	195	178	150	25	21	21,81	18,38	3,06	2,57	85,96	14,04	64	1.625.300	9.131	10.835	65.012	77.395
IMA	164	1,46	54	51	41	11	7	31,10	25,00	6,71	4,27	78,43	21,57	15	751.229	14.730	18.323	68.294	107.318
IMP	46	0,41	16	14	14	3	3	30,43	30,43	6,52	6,52	78,57	21,43	4	222.357	15.883	15.883	74.119	74.119
IMS	17	0,15	6	5	3	0	0	29,41	17,65	0,00	0,00	100,00	0,00	2	33.398	6.680	11.133	-	-
INA	340	3,03	116	108	90	42	33	31,76	26,47	12,35	9,71	61,11	38,89	28	1.133.933	10.499	12.599	26.998	34.362
MAM	113	1,01	26	23	19	5	3	20,35	16,81	4,42	2,65	78,26	21,74	11	789.096	34.309	41.531	157.819	263.032
QUI	11	0,10	5	4	2	0	0	36,36	18,18	0,00	0,00	100,00	0,00	1	21.034	5.259	10.517	-	-
SAN	967	8,62	293	259	218	75	66	26,78	22,54	7,76	6,83	71,04	28,96	71	1.906.342	7.360	8.745	25.418	28.884
SEA	121	1,08	38	33	23	5	1	27,27	19,01	4,13	0,83	84,85	15,15	9	222.557	6.744	9.676	44.511	222.557
SSC	1.279	11,40	474	416	345	217	176	32,53	26,97	16,97	13,76	47,84	52,16	100	3.871.446	9.306	11.222	17.841	21.997
TMV	860	7,67	283	243	205	43	37	28,26	23,84	5,00	4,30	82,30	17,70	67	2.602.733	10.711	12.696	60.529	70.344
TOTAL	11.216	100,00	3.523	3.109	2.565	860	710	27,72	22,87	7,67	6,33	72,34	27,66	911	39.474.580	12.697	15.390	45.901	55.598

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Cuadro 40 Inserción por familias, programación 2012

Familia (*)	Alumnos formados		Alumnos insertados					Tasa de inserción absoluta				Tasa de inserción relativa*		Costes					
	Nº Alumnos Formados para desempleados	Porcentaje de alumnos	Número de inserciones brutas	Número de Inserciones de al menos 1 mes	Número de Inserciones de al menos 3 meses	Número de Inserciones de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Número de Inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones de al menos 1 mes	Porcentaje Inserciones de al menos 3 meses	Porcentaje Inserciones de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones 1 mes en ocupación NO relacionada	Porcentaje Inserciones 1 mes en ocupación relacionada	Número de Cursos	Coste Total	Coste por alumno insertado con contrato de al menos un mes	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses	Coste por alumno insertado con contrato de al menos un mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos tres meses y en ocupación relacionada
ADG	1.911	16,66	673	602	486	169	133	31,50	25,43	8,84	6,96	71,93	28,07	137	5.300.736	8.805	10.907	31.365	39.855
AFD	87	0,76	47	43	30	12	5	49,43	34,48	13,79	5,75	72,09	27,91	6	172.530	4.012	5.751	14.378	34.506
AGA	82	0,71	34	32	26	7	5	39,02	31,71	8,54	6,10	78,13	21,88	6	185.867	5.808	7.149	26.552	37.173
ARG	384	3,35	127	107	80	21	17	27,86	20,83	5,47	4,43	80,37	19,63	28	585.492	5.472	7.319	27.881	34.441
COM	505	4,40	211	200	159	99	74	39,60	31,49	19,60	14,65	50,50	49,50	38	1.342.290	6.711	8.442	13.558	18.139
ELE	328	2,86	112	96	74	14	10	29,27	22,56	4,27	3,05	85,42	14,58	27	909.017	9.469	12.284	64.930	90.902
ENA	291	2,54	133	121	103	19	17	41,58	35,40	6,53	5,84	84,30	15,70	22	1.045.097	8.637	10.147	55.005	61.476
EOC	408	3,56	146	135	117	21	18	33,09	28,68	5,15	4,41	84,44	15,56	32	1.204.996	8.926	10.299	57.381	66.944
FME	741	6,46	286	259	216	60	51	34,95	29,15	8,10	6,88	76,83	23,17	58	2.120.619	8.188	9.818	35.344	41.581
HOT	855	7,45	409	350	271	223	165	40,94	31,70	26,08	19,30	36,29	63,71	62	2.195.524	6.273	8.102	9.845	13.306
IEX	66	0,58	18	17	15	3	3	25,76	22,73	4,55	4,55	82,35	17,65	5	205.200	12.071	13.680	68.400	68.400
IFC	664	5,79	204	184	159	26	23	27,71	23,95	3,92	3,46	85,87	14,13	49	1.503.822	8.173	9.458	57.839	65.384
IMA	251	2,19	108	94	79	20	17	37,45	31,47	7,97	6,77	78,72	21,28	19	793.850	8.445	10.049	39.693	46.697
IMP	189	1,65	67	55	46	5	4	29,10	24,34	2,65	2,12	90,91	9,09	14	416.258	7.568	9.049	83.252	104.065
IMS	15	0,13	4	4	3	0	0	26,67	20,00	0,00	0,00	100,00	0,00	1	49.167	12.292	16.389	-	-
INA	323	2,82	111	107	85	48	31	33,13	26,32	14,86	9,60	55,14	44,86	24	692.434	6.471	8.146	14.426	22.337
MAM	72	0,63	24	21	20	1	1	29,17	27,78	1,39	1,39	95,24	4,76	6	250.221	11.915	12.511	250.221	250.221
QUI	11	0,10	1	0	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1	20.312	-	-	-	-
SAN	1.137	9,91	408	369	304	163	129	32,45	26,74	14,34	11,35	55,83	44,17	80	2.599.967	7.046	8.553	15.951	20.155
SEA	361	3,15	147	133	106	9	7	36,84	29,36	2,49	1,94	93,23	6,77	25	627.737	4.720	5.922	69.749	89.677
SSC	1.539	13,42	614	556	448	262	193	36,13	29,11	17,02	12,54	52,88	47,12	108	3.378.744	6.077	7.542	12.896	17.506
TCP	10	0,09	3	3	3	0	0	30,00	30,00	0,00	0,00	100,00	0,00	1	45.840	15.280	15.280	-	-
TMV	1.242	10,83	537	484	396	141	104	38,97	31,88	11,35	8,37	70,87	29,13	90	2.933.927	6.062	7.409	20.808	28.211
TOTAL	11.472	100,00	4.424	3.972	3.226	1.323	1.007	34,62	28,12	11,53	8,78	66,69	33,31	839	28.579.649	7.195	8.859	21.602	28.381

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Cuadro 41 Inserción por familias, programación 2013

Familia ^(*)	Alumnos formados		Alumnos insertados					Tasa de inserción absoluta				Tasa de inserción relativa*		Costes					
	Nº Alumnos Formación para desempleados	Porcentaje de alumnos	Número de inserciones brutas	Número de Inserciones de al menos 1 mes	Número de Inserciones de al menos 3 meses	Número de Inserciones de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Número de Inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones de al menos 1 mes	Porcentaje Inserciones de al menos 3 meses	Porcentaje Inserciones de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje Inserciones 1 mes en ocupación NO relacionada	Porcentaje Inserciones 1 mes en ocupación relacionada	Número de Cursos	Coste Total	Coste por alumno insertado con contrato de al menos un mes	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses	Coste por alumno insertado con contrato de al menos un mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos tres meses y en ocupación relacionada
ADG	2.500	20,19	919	788	624	278	208	31,52	24,96	11,12	8,32	64,72	35,28	189	6.967.627	8.842	11.166	25.063	33.498
AFD	78	0,63	49	44	33	15	10	56,41	42,31	19,23	12,82	65,91	34,09	6	197.554	4.490	5.986	13.170	19.755
AGA	285	2,30	134	122	101	32	28	42,81	35,44	11,23	9,82	73,77	26,23	21	673.206	5.518	6.665	21.038	24.043
ARG	116	0,94	35	33	26	7	6	28,45	22,41	6,03	5,17	78,79	21,21	9	282.720	8.567	10.874	40.389	47.120
COM	817	6,60	370	347	287	178	142	42,47	35,13	21,79	17,38	48,70	51,30	61	1.534.353	4.422	5.346	8.620	10.805
ELE	243	1,96	94	83	66	28	17	34,16	27,16	11,52	7,00	66,27	33,73	20	693.489	8.355	10.507	24.767	40.793
ENA	402	3,25	167	158	126	17	11	39,30	31,34	4,23	2,74	89,24	10,76	33	1.134.809	7.182	9.006	66.753	103.164
EOC	519	4,19	233	211	178	32	27	40,66	34,30	6,17	5,20	84,83	15,17	41	1.455.103	6.896	8.175	45.472	53.893
FME	874	7,06	431	400	335	86	68	45,77	38,33	9,84	7,78	78,50	21,50	72	2.556.358	6.391	7.631	29.725	37.594
HOT	891	7,19	445	356	292	240	191	39,96	32,77	26,94	21,44	32,58	67,42	67	2.222.442	6.243	7.611	9.260	11.636
IEX	87	0,70	45	43	39	17	15	49,43	44,83	19,54	17,24	60,47	39,53	7	267.315	6.217	6.854	15.724	17.821
IFC	364	2,94	136	126	111	15	13	34,62	30,49	4,12	3,57	88,10	11,90	28	771.836	6.126	6.953	51.456	59.372
IMA	367	2,96	197	181	156	36	30	49,32	42,51	9,81	8,17	80,11	19,89	30	1.027.979	5.679	6.590	28.555	34.266
IMP	298	2,41	125	115	105	30	27	38,59	35,23	10,07	9,06	73,91	26,09	23	766.627	6.666	7.301	25.554	28.394
INA	331	2,67	153	137	113	56	48	41,39	34,14	16,92	14,50	59,12	40,88	22	584.189	4.264	5.170	10.432	12.171
MAM	136	1,10	50	44	39	7	6	32,35	28,68	5,15	4,41	84,09	15,91	12	403.412	9.168	10.344	57.630	67.235
QUI	53	0,43	23	22	19	6	5	41,51	35,85	11,32	9,43	72,73	27,27	4	133.635	6.074	7.033	22.272	26.727
SAN	744	6,01	290	269	207	98	76	36,16	27,82	13,17	10,22	63,57	36,43	53	1.476.129	5.487	7.131	15.063	19.423
SEA	524	4,23	244	220	188	37	27	41,98	35,88	7,06	5,15	83,18	16,82	36	807.706	3.671	4.296	21.830	29.915
SSC	1.543	12,46	718	663	524	304	228	42,97	33,96	19,70	14,78	54,15	45,85	111	3.040.118	4.585	5.802	10.000	13.334
TMV	1.213	9,79	596	544	467	154	128	44,85	38,50	12,70	10,55	71,69	28,31	89	2.745.583	5.047	5.879	17.828	21.450
TOTAL	12.385	100,00	5.454	4.906	4.036	1.673	1.311	39,61	32,59	13,51	10,59	65,90	34,10	934	29.742.190	6.062	7.369	17.778	22.687

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

1) ANÁLISIS GLOBAL

A pesar de que se ha incrementado el número de alumnos formados para el desempleo en un 10,42%, pasando de 11.216 alumnos en 2011 a 12.385 alumnos en 2013, el gasto se ha reducido en un 24,65%, pasando de 39.474.580 euros a 29.742.190 euros en el mismo periodo.

Como se recoge en el cuadro siguiente, que resume algunos de los datos más importantes de los cuadros anteriores, el número de inserciones, de al menos uno o tres meses, es considerable y se observa un incremento progresivo en el periodo considerado, pasando en el caso de inserciones de al menos un mes, del 27,72% de media en 2011, al 39,61% de media en 2013, y en las inserciones de al menos 3 meses del 22,87% en 2011, al 32,59% en 2013. Sin embargo, cuando nos fijamos en las inserciones en ocupaciones relacionadas con la naturaleza de los cursos recibidos por los desempleados, se observa que el grado de inserción se reduce drásticamente, siendo en el año 2011 de una media del 7,67% para las inserciones da al menos 1 mes y del 6,33% para las inserciones de al menos tres meses, incrementándose esos porcentajes en los años posteriores ya que las medias de inserción pasan a ser del 11,53% y 8,78% en 2012 y del 13,51% y 10,59% en 2013.

Cuadro 42 Tasa media de inserción

Año	Porcentaje de inserciones de al menos 1 mes	Porcentaje de inserciones de al menos 3 mes	Porcentaje de inserciones de al menos 1 mes y en ocupaciones relacionadas	Porcentaje de inserciones de al menos 3 mes y en ocupaciones relacionadas
2011	27,72	22,87	7,67	6,33
2012	34,62	28,12	11,53	8,78
2013	39,61	32,59	13,51	10,59

De acuerdo con la información proporcionada la mayor parte de la inserción se realiza en empleos no relacionados con la formación que reciben los desempleados, ya que el porcentaje de inserciones de al menos 1 mes en ocupación no relacionada asciende a 72,34%, 66,69% y 65,90% en 2011, 2012 y 2013 tal y como se recoge en la columna de Tasa de Inserción Relativa de los cuadros de las páginas anteriores. Eso quiere decir, bien que los cursos impartidos no son los demandados por el mercado laboral, o bien que dada la baja cualificación de los empleos en los que se produce la inserción, la formación o el tipo de formación no es relevante para el empleador.

Considerando los costes unitarios de inserción, en el cuadro siguiente se observa, en línea con lo comentado en el párrafo anterior, que mientras las inserciones de un mes tienen un coste de 12.697 euros en 2011, se reducen a 6.062 euros en el año 2013, y las inserciones de tres meses, tienen un coste respectivamente de 15.390 euros y 7.369 euros. Cuando atendemos al coste de las inserciones en ocupaciones relacionadas con los cursos recibidos por los desempleados, el coste se incrementa para las inserciones de al menos un mes en ocupaciones relacionadas a 45.901 euros, de media, en 2011 que se reduce a 17.778 euros de media en 2013. Para las inserciones de al menos tres meses en ocupaciones relacionadas los costes serían respectivamente de 55.598 euros y 22.687 euros.

Cuadro 43 Coste medio de inserción

Año	Coste medio de inserción de al menos 1 mes	Coste medio de inserción de al menos 3 meses	Coste medio de inserción de al menos 1 mes en ocupación relacionada	Coste medio de inserción de al menos 3 meses en ocupación relacionada
2011	12.697	15.390	45.901	55.598
2012	7.195	8.859	21.602	28.381
2013	6.062	7.369	17.778	22.687

4) ANALISIS A NIVEL DE FAMILIAS PROFESIONALES

Este análisis global debe realizarse también, a nivel de familia profesional, para verificar en cada una de ellas, la evolución de la inserción a 1 y 3 meses y los costes que de ella se derivan. Para hacer este análisis se van a utilizar los datos de inserción profesional en ocupaciones relacionadas con los cursos realizados, ya que son más adecuados para analizar la relación entre la formación recibida y los puestos de trabajo conseguidos.

Así, se analiza a continuación **la evolución que se produce en la inserción laboral de las familias profesionales que en el año 2011 tenían un grado de inserción del 0,00%** en ocupaciones relacionadas. Representan, tanto en términos absolutos como relativos un reducido porcentaje de la inserción total. En este ámbito, se aprecia un importante incremento en la tasa de inserción en las familias profesionales en que se mantiene la impartición de cursos a lo largo de todo el periodo considerado (AFD, IEX y QUI).

Cuadro 44 Evolución de las familias profesionales con una inserción del 0% en el ejercicio 2011

Familia profesional (*)	Año 2011				Año 2012				Año 2013			
	Número de alumnos	Número de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Número de alumnos	Número de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Número de alumnos	Número de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 meses y en ocupación relacionada
AFD	15	1	0,00	0,00	87	6	13,79	5,75	78	6	19,23	12,82
ART	20	2	0,00	0,00	-	-	-	-	-	-	-	-
IEX	45	5	0,00	0,00	66	5	4,55	4,55	87	7	19,54	17,24
IMS	17	2	0,00	0,00	15	1	0,00	0,00	-	-	-	-
QUI	11	1	0,00	0,00	11	1	0,00	0,00	53	4	11,32	9,43
TOTAL	108	11	-	-	179	13	-	-	218	17	-	-

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Dada la evolución favorable en el porcentaje de inserciones que se producen en estas familias profesionales, el coste por alumno insertado con contrato de al menos uno o tres meses en ocupación relacionada se reduce considerablemente, según se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 45 Coste por alumno insertado en ocupación relacionada en familias, con una inserción del 0% en el ejercicio 2011

Familia profesional (*)	Año 2011		Año 2012		Año 2013	
	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada
AFD	25.296	25.296	14.378	34.506	13.170	19.755
ART	127.887	127.887	-	-	-	-
IEX	305.280	305.280	68.400	68.400	15.724	17.821
IMS	33.398	33.398	49.167	49.167	-	-
QUI	21.034	21.034	20.312	20.312	22.272	26.727

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

A continuación se analiza la evolución que se produce en la inserción laboral de las familias profesionales que, en el año 2011, tenían un grado de inserción de entre el 1% y el 5% en ocupaciones relacionadas. En este caso y a diferencia del anterior, estas familias representan, tanto en términos absolutos como relativos un importante porcentaje de los alumnos que han finalizado la formación del programa FOD. En términos generales se aprecia un leve incremento en la tasa de inserción laboral en los alumnos que han cursado especialidades en las distintas familias profesionales, en el período considerado, si bien, los porcentajes de inserción en ocupaciones relacionadas son bastantes bajos. Hay tres familias

profesionales ADG, AGA y TMV en el que las evoluciones son mejores, si bien los porcentajes en 2013 no superan en ningún caso el 13%.

Cuadro 46 Evolución de las familias profesionales, con inserción entre el 1% y el 5% en el ejercicio 2011

Familia profesional (*)	Año 2011				Año 2012				Año 2013			
	Número de alumnos	Número de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada	Número de alumnos	Número de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada	Número de alumnos	Número de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada
ADG	2.367	184	4,10	3,34	1.911	137	8,84	6,96	2.500	189	11,12	8,32
AGA	234	19	3,42	3,42	82	6	8,54	6,10	285	21	11,23	9,82
ARG	728	61	4,40	4,12	384	28	5,47	4,43	116	9	6,03	5,17
EOC	580	52	2,59	1,90	408	32	5,15	4,41	519	41	6,17	5,20
IFC	816	64	3,06	2,57	664	49	3,92	3,46	364	28	4,12	3,57
MAM	113	11	4,42	2,65	72	6	1,39	1,39	136	12	5,15	4,41
SEA	121	9	4,13	0,83	361	25	2,49	1,94	524	36	7,06	5,15
TMV	860	67	5,00	4,30	1.242	90	11,35	8,37	1213	89	12,70	10,55
TOTAL	5.819	467	-	-	5.124	373	-	-	5.657	425	-	-

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Como se observa en el cuadro siguiente, al aumentar la inserción en casi todas las familias profesionales el coste por alumno insertado con contrato de al menos uno o tres meses en ocupación relacionada se ha disminuido considerablemente en el período considerado, si bien los costes son bastante elevados.

Cuadro 47 Coste por alumno insertado en ocupación relacionada en familias con inserción entre 1% y 5% en el ejercicio 2011

Familia profesional (*)	Año 2011		Año 2012		Año 2013	
	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada
ADG	89.436	109.814	31.365	39.855	25.063	33.498
AGA	78.225	78.225	26.552	37.173	21.038	24.043
ARG	79.015	84.283	27.881	34.441	40.389	47.120
EOC	158.670	216.368	57.381	66.944	45.472	53.893
IFC	65.012	77.395	57.839	65.384	51.456	59.372
MAM	157.819	263.032	250.221	250.221	57.630	67.235
SEA	44.511	222.557	69.749	89.677	21.830	29.915
TMV	60.529	70.344	20.808	28.211	17.828	21.450

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

No obstante lo anterior, en las familias profesionales de ADG y TMV, aun cuando en el año 2013 tienen una tasa de inserción del 11,12% y 8,32% (a 1 y 3 meses) y 12,70% y 10,55% respectivamente, se imparte un excesivo número de cursos que cuentan con muchos alumnos por lo que, en términos absolutos, quizá se estén destinando demasiados recursos a la impartición de especialidades de estas familias profesionales. Así, por ejemplo, si

consideramos la familia ADG (Administración y Gestión de Empresas), en 2013 el número de alumnos que han recibido formación es de 2.500 y los que han obtenido ocupación relacionada a 3 meses es el 8,32 %, es decir 208, lo que sin duda hace necesario replantearse si el número de cursos (189 sobre un total de 934, considerando la totalidad de las familias profesionales del Cuadro 39, un 20,24%) y de alumnos formados (también un 20,19% sobre el total) en esa familia profesional no es excesivo. Algo similar ocurre en la familia TMV (Transporte y Mantenimiento de Vehículos) en el que el número de alumnos formados en 2013 fue de 1.213 y la ocupación relacionada a 3 meses fue del 10,55% es decir sólo 128 alumnos. Esa adaptación si se ha producido en otras familias profesionales, como por ejemplo en las familias de IFC (Informática y Comunicaciones) y ARG (Artes Gráficas) que ha mantenido similares porcentajes de inserción, pero que ha reducido considerablemente el número de cursos y de alumnos (en Informática y Comunicaciones de 64 cursos a 28 y de 816 alumnos a 364 y en artes gráficas de 61 cursos a 9 cursos y de 728 alumnos a 116 alumnos).

Las familias profesionales que, de forma continuada, en el periodo analizado han tenido un mayor grado de inserción laboral en ocupaciones relacionadas se recogen en el cuadro siguiente. Representan, además en términos absolutos y relativos un importante porcentaje de la inserción total. Aun cuando se trata de las familias profesionales que presentan la tasa continuada de inserción mayor, no se puede decir que la tasa de inserción en ocupaciones relacionadas sea muy elevada ya que únicamente se produce una inserción laboral (temporal) de los desempleados que participan en el programa FOD, por encima del 15%, en 4 familias profesionales.

Cuadro 48 Evolución de las familias profesionales con una mayor inserción en el ejercicio 2011

Familia profesional (*)	Año 2011				Año 2012				Año 2013			
	Nº de alumnos	Nº de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada	Nº de alumnos	Nº de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada	Nº de alumnos	Nº de cursos	Porcentaje inserción de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Porcentaje inserción de al menos 3 mes y en ocupación relacionada
COM	568	46	10,56	7,75	505	38	19,60	14,65	817	61	21,79	17,38
FME	757	68	9,78	9,25	741	58	8,10	6,88	874	72	9,84	7,78
HOT	470	40	20,43	16,38	855	62	26,08	19,30	891	67	26,94	21,44
INA	340	28	12,35	9,71	323	24	14,86	9,60	331	22	16,92	14,50
SAN	967	71	7,76	6,83	1.137	80	14,34	11,35	744	53	13,17	10,22
SSC	1.279	100	16,97	13,76	1.539	108	17,02	12,54	1.543	111	19,70	14,78
TOTAL	4.381	353	-	-	5.100	370	-	-	5.200	386	-	-

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Dado el número de inserciones que se producen en estas familias profesionales, el coste por alumno insertado con contrato de al menos uno o tres meses en ocupación

relacionada se reduce considerablemente en el período analizado, según se aprecia en el cuadro siguiente.

Cuadro 49 Coste por alumno insertado en ocupación relacionada en familias con mayor inserción en el ejercicio 2011

Familia profesional (*)	Año 2011		Año 2012		Año 2013	
	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 1 mes y en ocupación relacionada	Coste por alumno insertado con contrato de al menos 3 meses y en ocupación relacionada
COM	45.984	62.706	13.558	18.139	8.620	10.805
FME	51.372	54.307	35.344	41.581	29.725	37.594
HOT	23.118	28.823	9.845	13.306	9.260	11.636
INA	26.998	34.362	14.426	22.337	10.432	12.171
SAN	25.418	28.884	15.951	20.155	15.063	19.423
SSC	17.841	21.997	12.896	17.506	10.000	13.334

(*) Siglas correspondientes a las familias profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

En los análisis individualizados realizados (familias en 2011 en ocupación relacionada 0%, familias que en 2011 con ocupación relacionada entre el 1% y el 5%, familias con una mayor inserción en ocupación relacionada), se observa en todas las familias profesionales y con carácter general, un incremento de las inserciones laborales de los desempleados que han participado en el FOD, con la correspondiente reducción de los costes. No obstante, no se puede concluir que este resultado sea consecuencia exclusivamente de la política formativa que estamos analizando, ya que no se dispone de un análisis comparativo de la inserción de los desempleados que no participan en el FOD, ni se puede identificar el efecto que tiene la evolución de la economía en ese aumento de la inserción.

III.2.1.4.2. Acciones formativas que incluyen compromiso de contratación dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados

De acuerdo con la información estadística facilitada por el Servicio FIP, el cuadro siguiente recoge la información sobre el número de alumnos formados, las inserciones realizadas en los 6 meses posteriores a la finalización de los cursos y las tasas de inserción.

Cuadro 50 Inserciones de alumnos formados. Acciones formativas con compromiso de contratación

Ejercicio	Alumnos formados	Inserciones realizadas					Tasa de inserción				
		Nº de inserciones brutas	Nº de inserciones de al menos 1 mes	Nº de inserciones de al menos 3 meses	Nº de inserciones de al menos 1 mes en ocupación relacionada	Nº de inserciones de al menos 3 meses y en ocupación relacionada	Porcentaje de inserciones brutas	Porcentaje de inserción de al menos 1 mes	Porcentaje de inserción de al menos 3 meses	Porcentaje de inserción de al menos 1 mes en ocupación relacionada	Porcentaje de inserción de al menos 3 meses y en ocupación relacionada
2011	145	107	104	101	73	71	73,79	71,72	69,66	50,34	48,97
2012	101	82	81	78	73	69	81,19	80,20	77,23	72,28	68,32
2013	107	91	85	80	44	39	85,05	79,44	75,00	41,82	36,45

Como puede observarse, las inserciones son muy elevadas, habida cuenta de la existencia de obligación de contratación de al menos el 60% de los trabajadores formados. Las inserciones en ocupaciones relacionadas, de acuerdo con los criterios del Servicio FIP, son más altas en 2011 y 2012 que en 2013.

En el cuadro siguiente se incluyen, por ejercicios, los costes totales, los costes por alumno insertado con contratos de al menos un mes o tres meses, y estos mismos costes pero en ocupaciones relacionada.

Cuadro 51 Coste por alumno insertado

Ejercicio	Coste Total	Coste por alumno insertado con contrato		Coste por alumno insertado con contrato	
		de al menos un mes	de al menos 3 meses	de al menos un mes y en ocupación relacionada	de al menos tres meses y en ocupación relacionada
2011	503.577	4.842	4.986	6.898	7.093
2012	449.464	5.549	5.762	6.157	6.514
2013	243.466	2.864	3.043	5.533	6.243

III.2.2. PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN DE DESEMPLEADOS DE REGULACIÓN ESPECÍFICA POR PARTE DE LA COMUNIDAD

Como ya se ha indicado en el apartado de este informe relativo al análisis de legalidad de bases reguladoras y convocatorias, el ECyL gestiona una línea de subvención dirigida a trabajadores desempleados que financia itinerarios personalizados que incluyen necesariamente las fases de orientación, formación e inserción profesional. La finalidad, beneficiarios y destinatarios de esta línea coinciden con los correspondientes a la línea de

formación para desempleados financiada en el subsistema estatal de formación profesional para el empleo. Las acciones formativas incluidas en los itinerarios tienden a integrarse paulatinamente en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, por tanto, se aproxima a la oferta formativa amparada por el Real Decreto 395/2007, incluida en el Fichero de Especialidades formativas.

En este contexto debe señalarse que no existe coordinación entre ambas líneas de subvenciones, por lo que la convergencia de las acciones formativas de la línea OFI con la de la línea FOD, respecto a su tipología, podría ocasionar duplicidades en las acciones formativas ejecutadas anualmente.

Desde el punto de vista de la igualdad de condiciones de acceso de los desempleados a acciones que posibiliten su inserción en el mercado laboral, no resulta coherente que ambas líneas de subvención dispongan de procedimientos diferentes para la selección de los destinatarios, sobre todo si tenemos en cuenta que las acciones a desarrollar son diferentes en cada una de ellas. Si un desempleado es seleccionado por el ECyL sólo recibe acciones de formación de la línea FOD, en cambio, si es escogido por el beneficiario (por ejemplo, organizaciones empresariales y sindicales) recibe además de acciones de formación, acciones de orientación y acompañamiento de la inserción. La selección de los destinatarios, debe realizarse por las Oficinas de Empleo del ECyL en ambas subvenciones para de este modo, posibilitar la igualdad de acceso a todas las acciones posibles gestionadas por la Administración.

Habida cuenta de las importantes semejanzas entra ambas líneas de subvenciones (beneficiarios, finalidad, objeto subvencionable y destinatarios) no resulta muy coherente que unos desempleados reciban exclusivamente acciones formativas y otros reciban, junto con las acciones formativas, acciones de orientación y de acompañamiento de la inserción. Si desde una perspectiva de eficacia los resultados de las subvenciones OFI son mejores que los de las subvenciones FOD, se estaría discriminando a unos trabajadores desempleados respecto a otros. En este caso, el ECyL debería plantearse utilizar una única línea subvencional que incorporase las acciones de orientación y asesoramiento para todos los desempleados, financiando la Comunidad de acuerdo con los recursos disponibles, las acciones de orientación y asesoramiento de todos los desempleados y las acciones formativas no financiadas con la transferencia finalista estatal. Por el contrario, si los resultados obtenidos a

partir del coste incurrido en la línea OFI no son mejores que los de la línea FOD, el ECyL debería replantearse la existencia diferenciada de estas subvenciones.

III.2.2.1. SISTEMA EMPLEADO PARA LA SELECCIÓN DE LOS ITINERARIOS INTEGRADOS

En cuanto a los procedimientos de concesión, las subvenciones de este programa se gestionan de forma diferente en función del tipo de beneficiario. Así para las personas físicas, personas jurídicas de naturaleza privada o comunidades de bienes con ánimo de lucro y personas jurídicas de naturaleza privada y sin ánimo de lucro que sean titulares de centros de formación o entidades de formación inscritos y acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León se emplea el procedimiento de concurrencia competitiva. En cambio para la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE), la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Fundación Formación y Empleo de Castilla y León (FOREMCYL)/Unión Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) se utiliza el procedimiento de concesión directa.

En este sentido, las subvenciones del programa OFI se diferencian nuevamente de las subvenciones FOD, ya que en estas últimas se emplean dos concurrencias competitivas separadas para cada colectivo de beneficiarios. En este punto resulta contradictorio que para conceder subvenciones a UGT, FOREMCYL/CCOO y CECALE en la línea OFI se emplee el procedimiento de concesión directa mientras que en la línea FOD, se emplee la concurrencia competitiva. No parece tener sentido, que en las subvenciones OFI exista dificultad para promover la concurrencia pública debido a las características de los beneficiarios y las razones de interés público basadas en la acreditada experiencia de esos agentes sociales y su elevado compromiso social en cubrir las necesidades de cualificación profesional de los trabajadores desempleados y que, sin embargo, en las subvenciones FOD destinadas a los agentes sociales, en las que concurren esas mismas circunstancias, sí que sea posible promover la concurrencia competitiva. No concurren por tanto, las circunstancias excepcionales que posibilitan que las subvenciones OFI se concedan de forma directa a los agentes sociales. Estas subvenciones deben concederse de forma conjunta mediante el procedimiento de concurrencia competitiva con las correspondientes a las personas físicas, personas jurídicas de naturaleza privada o comunidades de bienes con ánimo de lucro y personas jurídicas de naturaleza privada y sin ánimo de lucro que sean titulares de centros de

formación o entidades de formación inscritos, tal y como ya se ha comentado de forma específica en el apartado de legalidad de este informe.

En definitiva, lo que se hace en base a este sistema de gestión, es un reparto de las subvenciones entre colectivos, ya que, por un lado se asignan recursos a las entidades con ánimo y sin ánimo de lucro que concurren de forma competitiva para la selección de sus proyectos, y por otro, se garantiza una determinada financiación a los agentes sociales que presentan proyectos que son subvencionados en todo caso, pues no son objeto de comparación. Además, en el caso de los agentes sociales las subvenciones se reparten por terceras partes, lo que evidencia, aún más, si cabe, la distribución de recursos entre los 3 beneficiarios ya comentados. En el cuadro siguiente se muestra las subvenciones concedidas a cada colectivo en las convocatorias analizadas.

Cuadro 52 Importes de las concesiones

BENEFICIARIO	2011	2012	2013
Entidades con ánimo de lucro	2.400.000	2.163.468	2.409.766
Entidades sin ánimo de lucro	447.413		779.327
TOTAL ENTIDADES	2.847.413	2.163.468	3.189.093
UGT	2.283.000	2.483.000	2.666.666
FOREMCYL / CCOO	2.283.000	2.483.000	2.666.666
CECALE	2.283.000	2.483.000	2.666.666
TOTAL AASS	6.849.000	7.449.000	7.999.998
TOTAL SUBVENCIONES OFI	9.696.413	9.612.468	11.189.091

Como se deduce del cuadro anterior, del total de las subvenciones concedidas, en el Programa, correspondieron a los agentes sociales, el 71% en 2011, el 77% en 2012 y el 71% en 2013, lo que pone de manifiesto la utilización mayoritaria de las subvenciones OFI para financiar los proyectos presentados por estos, en detrimento de las entidades con ánimo y sin ánimo de lucro. También se observa, como ya se ha aludido que las cantidades concedidas a cada uno de ellos (UGT, FOREMCYL/CCOO y CECALE) son iguales en cada uno de los 3 ejercicios.

Este sistema de reparto, basado en procedimientos de concesión diferenciados, no solo es criticable desde el punto de vista de legalidad, sino que también desde la perspectiva de la eficacia que se persigue mediante las acciones de orientación, formación e inserción profesional. Al no compararse los proyectos de los agentes sociales entre sí, y tampoco contrastarse con los presentados por las entidades con ánimo y sin ánimo de lucro, no se

garantiza que se ejecuten las acciones de orientación, formación e inserción profesional que sean más necesarias para el cumplimiento de la finalidad de las subvenciones otorgadas, ni tampoco que estas se emprendan por los mejores centros independientemente de quienes sea sus titulares jurídicos.

Otro aspecto que debe señalarse respecto a la eficacia, es que las acciones de formación en las que se fundamentan las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción de los proyectos subvencionados, no son previamente fijadas por el ECyL, ni tampoco son valoradas a efectos de la concesión de las subvenciones. Es decir, el ECyL no fija con carácter previo las acciones de orientación que son prioritarias por ser más adecuadas a las necesidades del mercado de trabajo, y que por lo tanto, originarían una mejor inserción de los desempleados. Tampoco valora, a efectos de concesión de las subvenciones por el procedimiento de concurrencia competitiva, que los proyectos incluyan acciones formativas demandadas por el mercado de trabajo.

A diferencia de lo que sucede con las subvenciones FOD, en las que se trata de reconducir la oferta formativa propuesta por los solicitantes de las subvenciones a través de la fijación de un mapa de las necesidades de formación prioritarias cada vez más restrictivo, y en las que en los criterios de valoración de los procedimientos de concurrencia tienen en cuenta las necesidades de formación, en las subvenciones OFI, no se realizan actuaciones en este sentido, por lo que se está a expensas de las acciones de formación incluidas en los proyectos presentados por los solicitantes de las subvenciones.

Esta situación se hace sobre todo evidente en el caso de las subvenciones directas concedidas a los agentes sociales, por cuanto éstos, a partir de una financiación concreta que se reparte de forma igualitaria a cada uno de ellos, deciden las acciones formativas que incluyen en los proyectos que presentan para ser subvencionados.

En el caso de las subvenciones concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva, ninguno de los criterios que se establecen para la valoración y selección de los proyectos, se fundamenta en la idoneidad de las acciones formativas según las necesidades prioritarias del mercado de trabajo.

La valoración de los proyectos se basa (tomando como referencia la Orden de 2013) en criterios de calidad y coherencia de los proyectos con los objetivos y resultados previstos, en las metodologías y herramientas empleadas, en que incluyan compromisos de contratación, en que las acciones formativas están vinculadas a certificados de profesionalidad, en la

experiencia del centro o entidad de formación en convocatorias de años anteriores, en la realización de prácticas no laborales, en el desarrollo del itinerario en municipios de menos de 10.000 habitantes, en la contribución al desarrollo de municipios con alto nivel de desempleo, en la integración laboral de personas con discapacidad y en que los proyectos se dirijan a ciertos sectores.

En cuanto a la selección de los proyectos se tienen en cuenta las necesidades detectadas a nivel provincial, indicándose posteriormente que para ello se tienen en cuenta los siguientes criterios: primero, clasificación de los proyectos según la provincia en que la entidad proponga desarrollarlo; segundo, distribución del crédito presupuestado proporcionalmente para cada provincia, atendiendo al número de parados registrados en cada provincia según la última encuesta de población activa (EPA); tercero, se seleccionan los proyectos de mayor puntuación (siempre que sea mayor o igual que 18) respetando que sólo puede haber dos proyectos por cada área profesional, un proyecto en cada especialidad y un proyecto por cada titular de centro o entidad inscrito o acreditado.

Ese sistema, por lo tanto, no recoge ningún criterio de valoración basado en la idoneidad de las acciones formativas según las necesidades del mercado de trabajo. Tampoco el sistema de selección tiene en cuenta esas necesidades, por cuanto a pesar de indicarse que la selección se efectúa en base a las necesidades detectadas en las provincias, el sistema implementado, lo único que hace, es escoger los proyectos de mayor puntuación, aplicando a efectos de diversificación ciertas restricciones en cuanto al número máximo de proyectos por áreas profesionales, especialidades y por titular de centro o entidad.

En este contexto, hay que hacer mención al nuevo apartado 4 del artículo 22 del Real Decreto 395/2007 introducido por la Ley 3/2012, de 6 de julio de medidas urgentes de la reforma del mercado laboral, que si bien no es aplicable a las subvenciones OFI, puede servir de referencia para la mejora de la gestión de estas subvenciones. De acuerdo con este nuevo apartado, *“Los Servicios Públicos de Empleo de las CCAA deberán especificar en cada convocatoria las acciones formativas que tengan carácter prioritario...Las acciones formativas prioritarias deben tratar de anticipar la formación al nuevo modelo productivo, apostando por los sectores más innovadores”*.

Por otra parte, e íntimamente conectado con la eficacia de la gestión de las subvenciones OFI, hace falta hacer referencia a las exigencias de compromisos de contratación en el seno de los procedimientos de concesión de estas subvenciones.

En el ámbito de la concurrencia competitiva, las Bases reguladoras y las Convocatorias regulan las obligaciones/derechos que se derivan de la asunción de compromisos de contratación de los desempleados, los cuales deben hacerse efectivos antes de la terminación del plazo de justificación de las subvenciones. En las subvenciones concedidas en 2011 no se exige un compromiso de contratación mínimo, si bien se incluyen entre los criterios de valoración de las solicitudes la existencia de compromisos de contratación valorándose el mismo en función del número de alumnos a contratar, siempre que los compromisos cumplan ciertos requisitos: la jornada de los contratos sea de, al menos, el 75% de la jornada de 40 horas semanales, y que además, la contratación o el alta en Seguridad Social se mantenga durante al menos 6 ininterrumpidos desde la formalización. En las subvenciones de 2012 sigue sin exigirse una contratación mínima, valorándose en la concurrencia la existencia de compromisos de contratación, manteniéndose la exigencia de que la jornada de los contratos sea de al menos el 75% de la jornada ordinaria, pero reduciéndose el requerimiento del mantenimiento de la contratación a tres meses. Finalmente en 2013, se exige un compromiso de contratación mínimo de 2 de los usuarios atendidos, valorándose en la concurrencia competitiva los compromisos de contratación superiores a ese mínimo, y exigiéndose que la jornada de los contratos sea del 50% de la jornada ordinaria y el mantenimiento de contratación durante al menos 1 mes desde la formalización.

En las subvenciones directas concedidas a los agentes sociales tenemos que acudir a las Resoluciones de concesión para verificar los compromisos de contratación demandados a las entidades beneficiarias. Así, en 2011 se contemplan esos compromisos de contratación, pero no son obligatorios. Sin embargo, en 2012 y 2013 se exigieron compromisos de contratación mínimos del 10% de los usuarios atendidos con las acciones de orientación y acompañamiento de la inserción profesional, los cuales debían conseguirse hacer efectivos antes de la finalización del plazo de justificación de las subvenciones. Estos compromisos de contratación debían cumplir una serie de características: la jornada de los contratos de trabajo debe ser de, al menos, el 75% de la jornada ordinaria (2012) o del 50% (en 2013), y la contratación o el alta en la Seguridad Social como trabajador autónomo debe mantenerse durante al menos 1 mes ininterrumpido desde la formalización.

De lo anterior se deduce que las condiciones de los compromisos de contratación no son idénticas para las subvenciones concedidas a través de los procedimientos de concurrencia competitiva y de forma directa, lo que no parece guardar mucha coherencia respecto de la eficacia que debe perseguirse mediante la concesión de subvenciones. Ahora

bien, en cualquier caso, y con independencia de esas diferencias entre ambos procedimientos, es muy positiva la evolución de los procedimientos hacia una mayor rigurosidad en cuanto a las exigencias de contratación de los trabajadores orientados, formados y acompañados, en aras de la consecución del fin que persiguen estas subvenciones, que no es otro, que el de alcanzar mayores cotas de inserción.

En cuanto al mantenimiento de la contratación en la concurrencia competitiva se observa en los ejercicios analizados una reducción de 9 meses a 3, y finalmente a 1. En cambio, en las subvenciones directas a UGT, CCOO y CECAL desde la exigencia de compromisos del 10% de los usuarios atendidos se fija solo en 1 mes la duración de los contratos. En este contexto, y en aras de una mayor eficacia, sería recomendable el alargamiento de la duración de los contratos exigibles, ya que a través de la concurrencia competitiva se puede exigir plazos más largos, y en las subvenciones directas, es el ECyL el que, en principio, puede fijar condiciones más restrictivas.

En el cuadro siguiente se recogen, para las subvenciones concedidas en el período 2011-2013, y de forma diferenciada según el procedimiento de concesión, los usuarios de las acciones de orientación y acompañamiento de la inserción, las personas con compromisos de contratación justificados por los beneficiarios y los porcentajes de desempleados con compromiso de contratación respecto del total de usuarios destinatarios de las acciones.

Cuadro 53 Usuarios de los programas de orientación/inserción y compromisos de contratación ejecutados

Tipo de procedimiento	Beneficiario	2011			2012			2013		
		Personas orientadas y acompañadas	Personas con compromiso de contratación justificado	Porcentaje de usuarios con compromiso	Personas orientadas y acompañadas	Personas con compromiso de contratación justificado	Porcentaje de usuarios con compromiso	Personas orientadas y acompañadas	Personas con compromiso de contratación justificado	Porcentaje de usuarios con compromiso
Concurrencia competitiva	ECAL / ESAL	1.071	195	18	790	142	18	1.201	426	35
TOTAL SUBVENCIONES CONCURRENCIA		1.071	195	18	790	142	18	1.201	426	35
Subvenciones directas	UGT / CCOO / CECAL	5.599	0	0	5.610	507	9	5.977	542	9
TOTAL SUBVENCIONES DIRECTAS		5.599	0	0	5.610	507	9	5.977	542	9
TOTAL SUBVENCIONES		6.670	195	3	6.400	649	10	7.178	968	13

En las subvenciones OFI de concurrencia en 2011 y 2012 y a pesar de no exigirse contratación mínima se consigue una subcontratación del 18% en ambos ejercicios, debido a la puntuación de los compromisos en el procedimiento de concesión. En 2013, tras exigirse

una contratación mínima de 2 usuarios y puntuarse en la concurrencia los compromisos por encima de ese mínimo, el porcentaje se eleva al 35% de los usuarios atendidos.

En cambio, en los agentes sociales, en 2011 al no exigirse, no se asumieron compromisos por parte de los beneficiarios. Y solo en 2012 y 2013, en los que comienzan a exigirse el 10% de los usuarios se consiguen compromisos cercanos a ese requerimiento.

Como se puede observar, el porcentaje de desempleados con compromiso de contratación es superior en las subvenciones concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva (18%, 18% y 35%) respecto a las subvenciones concedidas de forma directa (0%, 9%, 9%), lo que pone de nuevo de manifiesto la necesidad de que las subvenciones directas se reconduzcan al procedimiento de concurrencia competitiva, ya que por este procedimiento al valorarse en la puntuación esos compromisos los resultados son mejores y en principio, se consigue una mayor eficacia.

III.2.2.2. INDICADORES DE EFICACIA

En lo relativo a los indicadores de eficacia, el ECyL dispone de dos tipos de indicadores: de una parte, **los indicadores de ejecución**, y de otra, **los indicadores de resultados**.

En cuanto a los indicadores de ejecución y a partir de la base de datos SEGUIFOR se calculan: el número de itinerarios y de acciones formativas ejecutados, de acuerdo con las subvenciones concedidas y el número de participantes en los itinerarios que reciben actuaciones de orientación y acompañamiento a la inserción, así como los que reciben formación para el empleo y han finalizado con evaluación positiva.

En el cuadro siguiente y de forma diferenciada para las subvenciones concedidas por concurrencia competitiva o concesión directa y tomando información de las memorias anuales de actividades del ECyL, se recogen el número de itinerarios y de acciones formativas ejecutados de acuerdo con las subvenciones concedidas para cada uno de los años de concesión 2011, 2012 y 2013.

Cuadro 54 Itinerarios y acciones formativas ejecutadas

Tipo de procedimiento	Beneficiario	2011		2012		2013	
		Itinerarios ejecutados	Acciones formativas ejecutadas	Itinerarios ejecutados	Acciones formativas ejecutadas	Itinerarios ejecutados	Acciones formativas ejecutadas
Concurrencia competitiva	ECAL	33	58	40	53	55	54
	ESAL	14	14	-	-	19	19
TOTAL SUBVENCIONES CONCURRENCIA		47	72	40	53	74	73
Subvenciones directas	AASS	13	216	11	203	11	224
TOTAL SUBVENCIONES DIRECTAS		13	216	11	203	11	224
TOTAL SUBVENCIONES		60	288	51	256	85	297

Como se deduce del cuadro anterior, los itinerarios realizados por Entidades con y sin ánimo de lucro, incorporan un número de acciones formativas muy bajo, debido a que en las convocatorias se limita a 2 el número de acciones formativas que pueden ejecutarse en cada proyecto. Esta restricción no es aplicable en el ámbito de las subvenciones directas concedidas, ya que estas posibilitan que los itinerarios contengan una o varias acciones formativas, por lo que como se observa en el cuadro, los itinerarios llevan aparejados un número muy superior de acciones formativas. Lo que pone de nuevo de manifiesto, una cierta discriminación del primer colectivo (entidades con ánimo de lucro y sin ánimo de lucro) respecto del segundo (agentes sociales) a efectos de la concesión de las subvenciones.

A su vez, en el cuadro que se recoge más adelante, tomando en consideración la información aportada por la entidad auditada y diferenciando también entre subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva y concesión directa entre los ejercicios 2011 y 2013, se incluyen, por un lado, el número de desempleados destinatarios de las acciones de orientación y acompañamiento de la inserción, y por otro, los que han recibido las acciones formativas.

Cuadro 55 Destinatarios de las acciones de orientación, formación e inserción

Tipo de procedimiento	Beneficiario	2011		2012		2013	
		Personas, orientación y acompañamiento de la inserción	Personas formadas	Personas, orientación y acompañamiento de la inserción	Personas formadas	Personas, orientación y acompañamiento de la inserción	Personas formadas
Concurrencia competitiva	ECAL / ESAL	1.071	1.066	790	780	1.201	1.137
TOTAL SUBVENCIONES CONCURRENCIA		1.071	1.066	790	780	1.201	1.137
Subvenciones directas	UGT / CCOO / CECALE	5.599	3.678	5.610	3.120	5.977	3.586
TOTAL SUBVENCIONES DIRECTAS		5.599	3.678	5.610	3.120	5.977	3.586
TOTAL SUBVENCIONES		6.670	4.744	6.400	3.900	7.178	4.723

Como puede observarse, en el caso de las Entidades con o sin ánimo de lucro, las personas destinatarias de las acciones de orientación y acompañamiento de la inserción son muy similares a las personas formadas, situación que no se produce cuando los beneficiarios son los agentes sociales, ya que en ese caso las personas orientadas y acompañadas en su inserción son muy superiores a las personas formadas. Esta situación, en las subvenciones directas se produce fundamentalmente como consecuencia de la conjunción de una parte, de las cuantías máximas de subvención fijadas en las fases de orientación e inserción profesional y en la fase de formación, y de otra, de la fijación de los importes subvencionables en la fase de formación entre el 65% y el 70% del presupuesto total subvencionable y en las fases de orientación e inserción profesional entre el 35% y el 30% de ese presupuesto.

Respecto a los indicadores de resultados y a partir de las Bases de datos de las aplicaciones informáticas SEGUIFOR y SICAS y cruces con aplicaciones de Seguridad Social y Contratos (CONLEO), se consideran el número de participantes que obtienen un empleo por cuenta ajena o propia antes de expirar el mes siguiente a la finalización del itinerario OFI (esto es en el mes siguiente a la finalización del plazo para presentar la cuenta justificativa) y cuántos participantes han conseguido un empleo por cuenta ajena o propia en los 6 meses siguientes a la finalización del itinerario. En el cuadro siguiente, y para cada uno de los ejercicios de concesión de las subvenciones se recoge: las personas orientadas y acompañadas para su inserción (que incluyen las personas formadas), los indicadores de resultados, y finalmente, el porcentaje de inserción a 6 meses.

Cuadro 56 Inserción de los trabajadores destinatarios de las acciones de orientación, formación e inserción

Beneficiario	2011				2012				2013			
	Personas orientadas y acompañadas	Personas que obtienen empleo en 1 mes	Personas que obtienen empleo en 6 meses	Porcentaje inserción 6 meses	Personas orientadas y acompañadas	Personas que obtienen empleo en 1 mes	Personas que obtienen empleo en 6 meses	Porcentaje inserción 6 meses	Personas orientadas y acompañadas	Personas que obtienen empleo en 1 mes	Personas que obtienen empleo en 6 meses	Porcentaje inserción 6 meses
ECAL / ESAL	1.071	107	457	43	790	163	369	47	1.201	298	343	29
TOTAL SUBVENCIONES CONCURRENCIA	1.071	107	457	43	790	163	369	47	1.201	298	343	29
UGT / CCOO / CECALE	5.599	389	1.899	34	5.610	763	2.607	46	5.977	915	1.798	30
TOTAL SUBVENCIONES DIRECTAS	5.599	389	1.899	34	5.610	763	2.607	46	5.977	915	1.798	30
TOTAL SUBVENCIONES	6.670	496	2.356	35	6.400	926	2.976	47	7.178	1.213	2.141	30

Como se observa en el cuadro anterior y de acuerdo con la información facilitada por el ECyL, los porcentajes de los desempleados que habiendo sido destinatarios de las acciones

de orientación y acompañamiento (y algunos de ellos las acciones de formación) se encuentran contratados a los 6 meses de la presentación de la cuenta justificativa evolucionan en los ejercicios analizados del 35% en 2011, al 47% en 2012 y finalmente el 30% en 2013.

Las contrataciones, sobre todo las producidas en el mes siguiente a la finalización del itinerario, se encuentran fuertemente relacionadas con los compromisos de contratación exigidos por las subvenciones OFI.

Por otra parte, debe indicarse que el ECyL calcula los indicadores de seguimiento y de resultados en las líneas de subvenciones OFI y también en las líneas FOD, pero no efectúa comparaciones a efectos de determinar con cuál de las líneas se obtienen mejores resultados. El cálculo de indicadores de forma separada y la ausencia de comparación, imposibilita la toma de decisiones en el ámbito de la gestión de las políticas activas de empleo.

Por último, debe indicarse que a diferencia con las subvenciones del FOD los indicadores de resultados empleados por el ECyL no tienen en cuenta la duración de los contratos y si la inserción obtenida por los desempleados está relacionada con la formación recibida a través de las acciones formativas.

III.2.2.3. INDICADORES DE EFICIENCIA

Lo primero que debe señalarse es que el ECyL no dispone de indicadores de eficiencia que pongan en relación los resultados alcanzados con los costes derivados de la concesión de las subvenciones de la línea OFI.

En el cuadro siguiente se recoge la ejecución presupuestaria correspondiente a las subvenciones concedidas en los ejercicios 2011, 2012 y 2013.

Cuadro 57 Coste del programa de orientación, formación e inserción

Tipo de procedimiento	Beneficiario	Subvenciones concedidas en 2011	Subvenciones concedidas en 2012	Subvenciones concedidas en 2013
Concurrencia competitiva	ECAL / ESAL	2.400.000	2.176.646	2.500.000
	ESAL	447.413	-	800.000
TOTAL EJECUCIÓN CONCURRENCIA		2.847.413	2.176.646	3.300.000
Subvenciones directas	UGT	2.275.800	2.471.464	2.476.908
	FOREMCYL / CCOO	2.227.017	2.192.644	2.508.992
	CECALE	2.092.107	1.950.972	1.333.333
TOTAL EJECUCIÓN SUBVENCIONES DIRECTAS		6.594.925	6.615.080	6.319.234
TOTAL EJECUCIÓN		9.442.338	8.791.726	9.619.234

(*) En ECAL y para las subvenciones de 2013, se incluye la ejecución de las concedidas en los itinerarios para desempleados y desempleados de larga duración. En ESAL, se incluye exclusivamente el itinerario de jóvenes menores de 30 años.

(**) En CECALE y para las subvenciones de 2013, solo se recoge la ejecución del anticipo concedido, ya que la liquidación fue objeto de reparo por la Intervención y todavía no ha sido resuelto.

Por otra parte, y respecto a la eficiencia del programa de orientación, formación e inserción profesional (OFI), el ECyL al no comparar los resultados de inserción con el coste que se deriva de esa inserción, tampoco puede efectuar la comparación con los indicadores de eficiencia de las subvenciones de formación de oferta del programa de desempleados (FOD).

En principio, la bondad del programa OFI, respecto a las subvenciones del FOD, se fundamenta en que en el mismo, las acciones de formación se acompañan de unas acciones de orientación y acompañamiento para una mejor inserción del trabajador desempleado. Lo que comporta, a su vez, un mayor coste de la actividad subvencionada, por cuanto se financia, de una parte, las acciones de formación, y de otra, las acciones de orientación y acompañamiento. Por ello, sería preciso que se efectuaran cálculos de indicadores uniformes en ambas líneas y que estos fueran objeto de comparación.

A partir de esa comparativa, en la que se tuvieran en cuenta los resultados alcanzados y los costes incurridos, si los indicadores de la línea OFI son mejores que los de las subvenciones FOD, podría valorarse la extensión de las acciones de orientación y acompañamiento a todos los desempleados, evitando de este modo discriminaciones entre ellos, unificando para ello en una única línea ambas subvenciones, y coordinando de este modo las acciones de formación mediante la fijación de un mapa de necesidades prioritarias del mercado de trabajo previo, a la convocatoria del único procedimiento de concurrencia competitiva. Si por el contrario los indicadores son peores, el ECyL debería replantearse la existencia diferenciada de esta línea de subvenciones, ya que su financiación corresponde parcialmente a la Comunidad.

III.2.3. FORMACIÓN DE OFERTA DESTINADA A TRABAJADORES OCUPADOS

III.2.3.1. FINALIDAD

En cuanto a la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, los fines de carácter general son los que ya se han indicado en el apartado III.1.2.3., que figuran en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Entre estos fines, destacan: proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas; contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas y mejorar la

empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

En la medida que deben financiarse mediante subvenciones públicas (artículo 23.3 Real Decreto 395/2007) debemos acudir a las bases reguladoras y a las convocatorias para concretar la finalidad perseguida. En las bases reguladoras y en las convocatorias autonómicas, si bien se define con claridad el objeto de la subvención, no se especifica la finalidad perseguida. La única referencia al respecto se encuentra en la exposición de motivos de la Ordenes EYE/1497/2009, de 6 de julio y EYE/676/2013, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios, destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León. Estas normas, agrupando los fines generales de la normativa estatal señalados, consignan como finalidad de la formación ocupacional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, proporcionar a tales trabajadores la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, con el fin de que obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos que en cada momento precisen las empresas, y permita compatibilizar su mayor competitividad con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual del trabajador.

Por último, debe tenerse en cuenta que la normativa estatal ya citada, incluye adicionalmente entre los fines de la formación de oferta, promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación.

III.2.3.2. SISTEMA EMPLEADO PARA SELECCIONAR LOS PLANES FORMATIVOS A SUBVENCIONAR

La formación de oferta para trabajadores ocupados se gestiona mediante la ejecución de planes de formación, en los que se incluyen las acciones formativas dirigidas a esos trabajadores.

Para ello, se conceden subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. Así, a partir de las solicitudes presentadas y en base a los planes que las acompañan, el ECyL selecciona los beneficiarios, formalizando, posteriormente con ellos, los convenios en base a los cuales se ejecutan los planes de formación y las acciones formativas que los integran.

A efectos de valorar si el procedimiento empleado para seleccionar los planes formativos cumple con la finalidad de las subvenciones concedidas, es decir, proporcionar a los trabajadores ocupados la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, es preciso analizar si los procedimientos de concurrencia competitiva utilizados por el ECyL permiten seleccionar planes formativos que incorporen acciones formativas directamente vinculadas a la consecución de esos objetivos. En la medida en que con esos procedimientos se garantice la adecuación de la oferta formativa a las necesidades de cualificación de los trabajadores ocupados, mayor será la eficacia de las subvenciones concedidas para la ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a estos trabajadores.

A estos efectos, se ha realizado un doble análisis, por un lado, se ha verificado la idoneidad del procedimiento, para el cumplimiento del fin de proporcionar a los trabajadores ocupados la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y por otro, la adecuación del mismo al objetivo de que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores a través de los procesos formativos sean objeto de acreditación.

Con independencia de estos análisis hay que hacer referencia a una serie de aspectos del procedimiento directamente relacionados con la eficacia de las acciones formativas. En las bases reguladoras estatales (artículo 9 Orden TAS/718/2008) y en las bases reguladoras de la Comunidad (Base 16) se contempla como procedimiento de concesión la concurrencia competitiva, consignándose como objeto subvencionable los planes de formación intersectoriales (Generales, de Economía Social y de autónomos), los planes sectoriales y los integrados por acciones formativas vinculadas a certificados de profesionalidad (a partir de la convocatoria de 2013). En cada tipo de planes se establecen unos posibles beneficiarios, por lo que en realidad, se establecen 5 procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados en la función de la tipología de los planes de formación. En cada procedimiento todos los posibles beneficiarios de cada plan, deben concurrir de forma conjunta para la obtención de las subvenciones que financien su ejecución. En base a esa diferenciación entre planes y a la tipología de los beneficiarios, y para las subvenciones convocadas en los ejercicios 2011, 2012 y 2013 en Castilla y León, en el cuadro siguiente, se recogen los procedimientos de concurrencia competitiva que fueron tramitados con indicación de los presupuestos asignados a cada tipo de planes de formación a partir de los créditos presupuestarios de las Convocatorias.

Cuadro 58 Planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados

Tipo de planes de formación	Beneficiarios	Convocatoria 2011	Convocatoria 2012	Convocatoria 2013
Planes de formación intersectoriales	Organizaciones empresariales y sindicales más representativas en Castilla y León	10.481.431	5.000.000	6.683.495
Planes de formación intersectoriales para la formación de trabajadores y socios de la economía social	Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades Laborales y Organizaciones representativas de la Economía Social	645.011	125.000	165.500
Planes intersectoriales para la formación de autónomos	Asociaciones representativas de autónomos de carácter intersectorial	2.015.660	679.660	679.660
Planes de formación sectoriales	Organizaciones empresariales y sindicales más representativas y las representativas en el correspondiente sector	2.983.177	No se convocaron	No se convocaron
Planes de formación integrados por acciones formativas vinculadas a certificados de profesionalidad	Centros y entidades de formación debidamente inscritos y acreditados para el correspondiente certificado en el Registro de Centros y entidades de Formación Profesional para el Empleo de CyL	No se regulaban	Se regulaban pero no se convocaron	856.500
TOTAL FONDOS DESTINADOS A LA EJECUCIÓN DE PLANES DE FORMACIÓN OCUPADOS		16.125.278	5.804.660	8.385.155

A partir de estos presupuestos globales para cada tipología de planes, se incluyen en las Convocatorias una serie de reglas para distribuir el crédito disponible entre todas las entidades solicitantes que reúnen los requisitos para ser beneficiarios. En base a la aplicación de estas reglas, en algunos planes de formación, se posibilita un prorrateo o reparto proporcional del crédito disponible, que únicamente estaría permitido, de acuerdo con el artículo 22.1 de la LGS, excepcionalmente y siempre que así se prevea en las bases reguladoras, lo que como ya se ha indicado en el apartado de legalidad de este informe no ocurre en el caso que nos ocupa, mientras que en otros planes se establecen repartos que al no ser proporcionales son contrarios al procedimiento excepcional de la LGS.

Las reglas previstas en las Convocatorias y no contempladas en las bases reguladoras que posibilitan distribuir el importe del crédito asignado a cada tipo de planes entre los solicitantes que cumplan los requisitos para ser beneficiarios son las siguientes:

1. En los planes intersectoriales generales y en los planes sectoriales.
 - Un 50% de los fondos disponibles se destina a la financiación de los planes presentados por organizaciones empresariales, y el 50% restante al presentado por las organizaciones sindicales.
 - Si se presentan varias organizaciones en un mismo bloque (organizaciones empresariales o sindicales) el 50% de los fondos destinados a cada bloque se

destina a garantizar una financiación mínima a cada una de las presentadas que hubieran obtenido la valoración técnica mínima para resultar beneficiarias, distribuyéndose de forma equitativa entre las mismas. El 50% restante se asigna de forma proporcional a la valoración técnica de los planes presentados.

2. En los planes intersectoriales de la Economía Social o de Autónomos, la subvención que se propone se determina en atención a la valoración técnica de los planes presentados, teniendo preferencia en los planes de autónomos las asociaciones con mayor implantación en Castilla y León.
3. En los planes de formación integrados por acciones formativas vinculadas con certificados de profesionalidad incorporados por la Orden ESS/1726/2012, la subvención (únicamente para las convocadas en 2013), se determina de acuerdo con la valoración técnica obtenida hasta agotar el crédito presupuestario, debiendo garantizarse, la financiación de, al menos, de uno de los módulos formativos solicitados establecidos como prioritarios en la Convocatoria.

La forma en que el ECyL actúa para la aplicación de esas reglas es la siguiente: en primer lugar, las entidades solicitantes incluyen en los planes de formación que acompañan a sus solicitudes las acciones formativas a impartir, figurando como cuantía de la subvención solicitada por cada una de ellas el resultado del producto del número de participantes por el número de horas de formación por el módulo económico correspondiente a la modalidad de la impartición y el nivel de la formación; en segundo lugar, el ECyL mediante la aplicación de las reglas citadas, distribuye el crédito asignado a cada tipo de planes, entre todos los solicitantes que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, atribuyendo a cada plan una subvención global que al venir determinada por la aplicación de las reglas no se corresponde con el sumatorio de las subvenciones solicitadas para todas las acciones formativas del plan; finalmente, a partir de la subvención concedida al plan, las futuras entidades beneficiarias reformulan sus solicitudes para ajustarse a la cuantía de la subvención propuesta, mediante la exclusión de acciones formativas del plan y, fundamentalmente, mediante la reducción del número de participantes en cada acción formativa.

Así por ejemplo, en la segunda fase citada y en los planes intersectoriales de Economía Social, una vez determinadas las entidades que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, el importe asignado a estos planes se distribuye de forma proporcional a la valoración técnica de los planes presentados, lo que, si bien respeta lo establecido en el último

párrafo del apartado 1º del artículo 22 de la LGS, salvo por el hecho de no estar previsto en las bases reguladoras, no garantiza que se ejecuten en su totalidad los planes con una mayor valoración técnica.

Por otra parte, en los planes de formación intersectoriales cuyos beneficiarios son las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de Castilla y León, es decir CECALE, UGT Castilla y León y CCOO de Castilla y León, el 50% de los fondos asignados en la convocatoria se destina a la financiación del plan de formación de CECALE, y el 50% restante a UGT Castilla y León y CCOO de Castilla y León. A su vez dentro del 50% asignado de forma conjunta a estas organizaciones sindicales, el 50% se destina a garantizar una financiación mínima a cada una de ellas, y el 50% restante se asigna de forma proporcional a la valoración técnica de los planes presentados por cada sindicato. Por lo tanto, la solicitud de CECALE no se compara con las de UGT y CCOO, y las solicitudes de los sindicatos solo se comparan para distribuir el 25% de los fondos globales asignados a los planes intersectoriales ya que solo este porcentaje se distribuye en función de la valoración técnica de los planes presentados. La aplicación de estas reglas va en contra de lo señalado en el artículo 22 de la LGS, que habilita al órgano concedente a prorratear el importe global de la subvención entre los beneficiarios. La aplicación de la regla prevista en la convocatoria, no prorratea las subvenciones entre los tres beneficiarios, sino que garantiza la mitad de los fondos en favor de CECALE, y que el resto se distribuya entre UGT y CCOO. Se desconocen los criterios que llevan a la distribución del crédito entre organizaciones empresariales y sindicales en un mismo procedimiento de libre concurrencia sin conocer los resultados de la valoración técnica y también los criterios que llevan a asignar el 50% restante del crédito en caso de concurrencia de varios solicitantes, a la cobertura de una financiación mínima de cada uno de ellos, por tanto, sin guardar relación alguna con el objeto financiado.

En el cuadro siguiente, como prueba de lo comentado, se recogen las subvenciones concedidas en 2011, 2012 y 2013 a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, para la ejecución de los planes de formación intersectoriales dirigidos prioritariamente para ocupados.

**Cuadro 59 Subvenciones concedidas a las organizaciones empresariales y sindicales.
Planes de formación intersectoriales**

Beneficiarios de Planes de formación intersectoriales	Subvenciones concedidas en 2011		Subvenciones concedidas en 2012		Subvenciones concedidas en 2013	
		Porcentaje		Porcentaje		Porcentaje
CECALE	5.240.558	50,00	2.499.813	50,00	3.431.651	50,00
UGT Castilla y León	2.624.539	25,04	1.250.838	25,02	1.708.630	24,89
Unión Sindical de CCOO de Castilla y León	2.615.670	24,96	1.249.149	24,98	1.723.110	25,11
TOTAL SUBVENCIONES CONCEDIDAS	10.480.767	100,00	4.999.800	100,00	6.863.391	100,00
CRÉDITOS ASIGNADOS EN CONVOCATORIA	10.481.431	-	5.000.000	-	6.683.495	-

Como se observa claramente, por aplicación de las reglas de las Convocatorias, las subvenciones se reparten en porcentajes próximos al 50% para CECALE y al 25% para UGT y CCOO, garantizándose el reparto de la financiación entre esos beneficiarios. La aplicación de todas estas reglas, permite que todas las entidades que cumplen los requisitos para ser beneficiarias, dispongan de una financiación mínima, ya que se reparten los fondos entre todas ellas, pero va en contra del principio de eficacia que debe perseguirse en la gestión de las subvenciones, tal y como exige el artículo 8.3.b) de la LGS, por cuanto no se garantiza que se ejecuten totalmente los planes con una valoración técnica superior, a pesar de que estos últimos son los que garantizan un mejor cumplimiento de la finalidad de las subvenciones otorgadas por el ECyL.

III.2.3.3. ADECUACIÓN DE ACCIONES FORMATIVAS A LAS NECESIDADES DEL ÁMBITO O SECTOR DE LOS TRABAJADORES

A estos efectos, y como ya se ha anticipado en el apartado de legalidad, en las bases reguladoras se contemplan 5 criterios para la valoración de las solicitudes, que incorporan los planes de formación. La puntuación máxima de la valoración es de 100 puntos, atribuyéndose a cada criterio una diferente ponderación. La valoración técnica de las solicitudes, de acuerdo con las bases reguladoras se efectúa por la Fundación Autónoma para la Formación en el Empleo en Castilla y León (FAFECYL), actualmente Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León, de conformidad con los criterios de valoración y en los términos fijados en la Convocatoria. Los resultados de la valoración son sometidos a informe de la Comisión Permanente (actualmente la Comisión Ejecutiva de Formación para el Empleo) de la Fundación.

Este procedimiento, como ya se ha indicado anteriormente en este informe, vulnera los principios de objetividad y transparencia, por cuanto la Fundación no es independiente a efectos de la valoración de las solicitudes. Más del 50% de sus patronos son representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, que son los que han presentado una gran parte de las solicitudes para la obtención de las subvenciones. La valoración de las solicitudes debería realizarse por una Comisión de Valoración, constituida al efecto en el seno del ECyL, sin contar con la participación de entidades en las que estén representados los beneficiarios, de manera que se garantice el cumplimiento de los anteriores principios.

En las bases reguladoras aplicables a las convocatorias de 2011 y 2012, el criterio nº 5 al que se le atribuye una puntuación de 40 puntos, se fundamenta en la adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido, por lo que sí que existe un criterio de elevada puntuación directamente relacionado con la finalidad perseguida con la concesión de las subvenciones.

Para efectuar la valoración de este criterio, se establecen unos criterios de priorización de las acciones formativas que también son propuestos por la Comisión Permanente (Comisión Ejecutiva de Formación para el Empleo) de la Fundación y que se anexan en las convocatorias de las subvenciones. De acuerdo con las bases reguladoras y las convocatorias de 2011 y 2012, las acciones formativas deben clasificarse por la Fundación en 3 grupos de prioridad (máxima, media o mínima), en función de la mayor o menor adecuación a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigido la formación. En este contexto, se produce el mismo problema que para la valoración técnica de las solicitudes, ya que la Fundación al fijar el orden de prioridad de las acciones formativas, no goza de independencia, ya que más del 50% de sus patronos son representantes de CECALE, UGT y CCOO que son los que posteriormente deben presentar gran parte de las solicitudes que incluyan las acciones formativas previamente priorizadas. Así, en base a este sistema, es perfectamente posible, que la Fundación asigne una mayor prioridad a las acciones formativas a impartir por sus patronos, lo que va en contra de la objetividad que debe perseguirse en la gestión de las subvenciones tal y como exige el artículo 8.3.a) de la LGS. La priorización de las acciones formativas debería realizarse por el ECyL, pudiendo emplearse a estos efectos informes previos elaborados por el Observatorio Regional de Empleo.

A partir de esa priorización elaborada por la Fundación e incorporada en la convocatoria, la Fundación efectúa la valoración técnica de las solicitudes, y para puntuar en este criterio, y de acuerdo con lo establecido en las bases reguladoras y convocatorias de 2011 y 2012, debe tenerse en cuenta el porcentaje de participantes encuadrados en cada uno de los grupos de prioridad de las acciones formativas del plan, de acuerdo con el cuadro siguiente.

Prioridad	Puntos	Porcentaje de participantes
Máxima	Hasta 25	≥ 55
Media	Hasta 10	≥ 20
Mínima	Hasta 5	≥ 10

Ahora bien, y a pesar de esa regulación contenida en las bases reguladoras, analizados los anexos de las convocatorias de 2011 y 2012, se constata que a todas las acciones formativas se les asigna una única prioridad, la prioridad máxima, no reflejándose acciones formativas de prioridad media o mínima. Como consecuencia de ello, todos los proyectos de las convocatorias de 2011 y 2012, se les atribuye una puntuación de 25 puntos, neutralizándose el criterio a efectos de la valoración. De acuerdo con lo manifestado por los responsables del Servicio de Formación Profesional Continua del ECYL, la Fundación en ejercicios anteriores a 2011 adoptó el criterio de sustituir el listado de acciones formativas de prioridades máxima, media y mínima a anexar a la convocatoria por un único listado de prioridad máxima, el cual integra todas las acciones formativas consideradas como necesarias a efectos de satisfacer las necesidades del ámbito o sector al que van dirigidas aquellas. Se desconocen los parámetros empleados por la Fundación para determinar cuáles son las acciones formativas de prioridad máxima, por lo que no se puede evaluar la adecuación de esas acciones a las necesidades del ámbito o sector al que se refieren. Así por ejemplo, si ese listado es muy amplio y recoge una gran cantidad de acciones formativas no se estaría efectuando la priorización necesaria para conseguir la adecuación. En cualquier caso cabe entender que ese cambio de criterio debió reflejarse en las y en las convocatorias de 2011 y 2012 de una forma más clara.

En esta línea, es decir tratando de ajustarse a los criterios que en la práctica la Fundación emplea para determinar las acciones formativas prioritarias, en la Orden en la que aprueban las bases reguladoras y la convocatoria de 2013, se efectúa una doble modificación:

- Por una parte, en las nuevas bases se indica que las resoluciones de convocatoria de las subvenciones fijarán las acciones formativas consideradas prioritarias para cada uno de los tipos de planes de formación, a propuesta de la Comisión Ejecutiva de formación para el Empleo de la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León. En coherencia con esa modificación, en la convocatoria de 2013 se exige que los diferentes tipos de Planes para poder ser subvencionados incluyan las acciones formativas consideradas prioritarias que se incluyen en los correspondientes anexos (uno para los planes de formación intersectoriales de organizaciones empresariales y sindicales más representativas, de la Economía Social y de autónomos y otro para los planes de entidades y centros inscritos y acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León).
- Además, y como consecuencia de lo anterior, se sustituye el criterio de valoración de adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido, por un criterio de incorporación de un módulo en las acciones formativas no vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones de contenidos orientados a la internalización de empresas, el emprendimiento, la innovación y el desarrollo tecnológico de los procesos productivos.

La cuestión, como ya se ha señalado para 2011 y 2012, es que al desconocerse el procedimiento empleado por la Fundación para fijar las acciones prioritarias que se anexan en la convocatoria, no se pueden extraer conclusiones sobre la vinculación de la ejecución de esas acciones con el cumplimiento de la finalidad de las subvenciones concedidas.

III.2.3.4. ACCIONES FORMATIVAS CERTIFICABLES

Habida cuenta de que el sistema de gestión implantado por las bases reguladoras y la convocatoria se ha fundamentado en una fuerte externalización de algunas de las actuaciones necesarias para la gestión de las subvenciones (priorización de las acciones formativas y valoración técnica de las solicitudes) en la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León, y de acuerdo con lo manifestado con representantes del Servicio de Formación Profesional Continua del ECyL (órgano instructor del procedimiento), los esfuerzos en la mejora de la eficacia de las subvenciones, se han focalizado en la consecución de un mayor número de acciones formativas vinculadas a los

certificados de profesionalidad. En este contexto, la demanda cada vez más generalizada por parte de las empresas de formación certificable, atribuye un mayor valor a este tipo de formación y por ende, una mayor eficacia a las subvenciones concedidas con este fin.

A estos efectos uno de los criterios de valoración de las solicitudes, puntuable hasta 10 puntos en las Convocatorias de 2011, 2012 y 2013, ha sido la incorporación de un porcentaje de participantes en módulos o unidades formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones para la obtención de certificados de profesionalidad. El porcentaje mínimo exigible para obtener puntuación, se ha ido incrementando de forma sucesiva en cada convocatoria (1% en 2011, 20% en 2012 y 30% en 2013), modificándose en consecuencia los tramos de puntuación. En el cuadro siguiente se muestra la evolución experimentada en la valoración de ese criterio en cada una de las Convocatorias.

Puntuación	Convocatoria de 2011	Convocatoria de 2012	Convocatoria de 2013
3 puntos	1% - 5%	20% - 25%	30% - 35%
4 puntos	5% - 10%	25% - 30%	35% - 40%
5 puntos	10% - 15%	30% - 35%	40% - 45%
8 puntos	15% - 20%	35% - 40%	45% - 50%
10 puntos	> 20%	> 40%	> 50%

Es más, en 2013 y a efectos de dar carta de naturaleza a la apertura de los planes de formación a los Centros de entidades de formación para el empleo acreditados en el correspondiente Registro de Centros y Entidades, el objeto subvencionable deben ser planes de formación integrados por acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad.

III.2.3.5. INDICADORES DE EFICACIA

En lo concerniente a los indicadores de eficacia, el ECyL dispone de dos clases de indicadores: de una parte, **los indicadores de ejecución**, y de otra, los **indicadores de resultados**.

En cuanto a los **indicadores de ejecución** y a partir de la base de datos SEGUIFOR se calculan: el número de planes y de acciones formativas ejecutadas de acuerdo con las

subvenciones concedidas y el número de trabajadores formados en las acciones de formación de los planes ejecutados.

En el cuadro siguiente tomando la información proporcionada al efecto por el ECyL y a partir de la tipología de planes de formación, se recogen el número de planes y de acciones formativas ejecutados de acuerdo con las subvenciones concedidas para cada uno de los años de concesión 2011, 2012 y 2013.

Cuadro 60 Planes y acciones formativas dirigidos a trabajadores ocupados

Tipo de planes	2011			2012			2013		
	Planes ejecutados	Acciones formativas ejecutadas	Porcentaje de acciones formativas por planes	Planes aprobados	Acciones formativas ejecutadas	Porcentaje de acciones formativas por planes	Planes aprobados	Acciones formativas ejecutadas	Porcentaje de acciones formativas por planes
Intersectoriales Agentes Sociales	3	456	40,64	3	268	76,35	3	306	70,02
Intersectoriales Economía Social	5	71	6,33	4	17	4,84	4	17	3,89
Intersectoriales Autónomos	7	211	18,81	4	66	18,80	6	70	16,02
Sectoriales	45	384	34,22	-	-	-	-	-	-
De Formación catálogo del SNC	-	-	-	-	-	-	44	44	10,07
TOTALES	60	1.122	100,00	11	351	100,00	57	437	100,00

Como se puede observar y ya se ha dicho los planes sectoriales solo fueron subvencionados en 2011 y los planes de formación asociados al catálogo modular del Sistema Nacional de Cualificaciones solo en 2013. En cambio, las subvenciones para los planes intersectoriales de organizaciones empresariales y sindicales, de la Economía Social y de Autónomos fueron convocadas todos los años.

A su vez, en el cuadro siguiente y a partir de la información proporcionada por el ECyL, y a efectos de la calidad de la formación, se señalan las acciones formativas que estaban asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, con indicación del porcentaje correspondiente.

Cuadro 61 Acciones formativas de trabajadores ocupados, asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

Tipo de planes	2011			2012			2013		
	Acciones formativas ejecutadas	Acciones formativas vinculadas CNCP	Porcentaje sobre el total de acciones formativas	Acciones formativas ejecutadas	Acciones formativas vinculadas CNCP	Porcentaje sobre el total de acciones formativas	Acciones formativas ejecutadas	Acciones formativas vinculadas CNCP	Porcentaje sobre el total de acciones formativas
Intersectoriales Agentes Sociales	456	47	10,31	268	77	28,73	306	104	33,99
Intersectoriales Economía Social	71	14	19,72	17	11	64,71	17	8	47,06
Intersectoriales Autónomos	211	33	15,64	66	18	27,27	70	24	34,29
Sectoriales	384	49	12,76	-	-	-	-	-	-
De Formación catálogo del SNC	-	-	-	-	-	-	44	44	100,00
TOTALES	1.122	143	12,75	351	106	30,20	437	180	41,19

A este respecto se observa a lo largo de las convocatorias, un constante incremento de las acciones formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Esta favorable evolución está fuertemente relacionada como ya se ha comentado con que el criterio de valoración técnica (puntuable hasta 10 puntos) de que el porcentaje exigido de incorporación de participantes en módulos o unidades formativas vinculadas al Catálogo Nacional de las Cualificaciones para la obtención de certificados de profesionalidad, se ha ido incrementando de forma sucesiva en cada convocatoria (1% en 2011, 20% en 2012 y 30% en 2013). Además en 2013, y en los planes de formación de acciones formativas vinculadas al catálogo del Sistema Nacional de Cualificaciones, se observa que todas las acciones formativas están vinculadas al catálogo por cuanto tal circunstancia se contempla como un requisito exigible para la obtención de las subvenciones.

A su vez, en el cuadro que se recoge más adelante, tomando en consideración la información aportada por la entidad auditada y diferenciando también entre subvenciones concedidas entre los ejercicios 2011 y 2013, se incluyen los participantes/alumnos en los planes de formación ejecutados.

Cuadro 62 Participantes en acciones formativas dirigidas a trabajadores ocupados

Tipo de planes	2011	2012	2013
	Participantes en acciones de formación	Participantes en acciones de formación	Participantes en acciones de formación
Intersectoriales Agentes Sociales	14.179	6.610	8.225
Intersectoriales Economía social	826	164	163
Intersectoriales Autónomos	4.252	958	1.194
Sectoriales	4.917	-	-
De formación catálogo del SNC	-	-	660
TOTALES	24.174	7.732	10.242

La reducción de los participantes en las acciones de formación, está fuertemente correlacionado con la financiación cubierta por la transferencia finalista. La drástica reducción producida en 2012 (de 16.125 a 5.805 miles de euros), tuvo como consecuencia la desaparición en la convocatoria de los planes sectoriales y la minoración de alumnos en los restantes tipos de planes. En la convocatoria de 2012 y de la mano del aumento de la transferencia finalista (8.565) miles de euros se incrementan las acciones formativas y los participantes en las mismas.

Respecto a los **indicadores de resultados**, se contemplan los siguientes indicadores:

- Porcentaje de alumnos participantes en formación acreditable.
- Porcentaje de alumnos ocupados participantes, que mantienen su empleo en los 6 meses posteriores a la finalización de las acciones formativas.

En el cuadro siguiente y a partir de las Bases de datos de la aplicación SEGUIFOR, se recogen de acuerdo con la tipología de planes, los participantes en acciones formativas, los participantes en acciones formativas vinculados al Catálogo, y el porcentaje que estos últimos representan sobre el total de alumnos formados.

Cuadro 63 Participantes en acciones formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

Tipo de planes	2011			2012			2013		
	Participantes en acciones de formación	Participantes en AAFF vinculadas CNCP	Porcentaje sobre total AAFF	Participantes en acciones de formación	Participantes en AAFF vinculadas CNCP	Porcentaje sobre total AAFF	Participantes en acciones de formación	Participantes en AAFF vinculadas CNCP	Porcentaje sobre total AAFF
Intersectoriales Agentes Sociales	14.179	1.820	12,84	6.610	2.243	33,93	8.225	3.289	39,99
Intersectoriales Economía social	826	199	24,09	164	97	59,15	163	97	59,51
Intersectoriales Autónomos	4.252	751	17,66	958	311	32,46	1.194	505	42,29
Sectoriales	4.917	725	14,74	-	-	-	-	-	-
De formación catálogo del SNC	-	-	-	-	-	-	660	660	100,00
TOTALES	24.174	3.495	14,46	7.732	2.651	34,29	10.242	4.551	44,43

Como se contempla en el cuadro, y por las razones antes aducidas, los porcentajes de alumnos en acciones formativas en formación acreditable en todas las tipologías de planes se han ido incrementando de forma paulatina a lo largo de los ejercicios analizados, por lo que en principio, los resultados obtenidos avalan el cumplimiento de la finalidad de conseguir que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores a través de las acciones formativas sean objeto de acreditación.

Por otra parte y como indicador de la empleabilidad de los trabajadores ocupados se calcula la tasa de mantenimiento del empleo, es decir el porcentaje de alumnos ocupados, en relación con el total de trabajadores ocupados participantes, que mantienen su empleo en los 6 meses posteriores a la finalización de las acciones formativas. Este indicador se calcula por el ECyL a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de este indicador en base a la información proporcionada por el Servicio de Formación Profesional Continua del ECyL, incorporada a efectos de la elaboración del Plan anual y modificada en fase de alegaciones una vez detectado el error de haber tomado como referencia para el cómputo de los trabajadores que

siguen en alta en la Seguridad Social a los seis meses, el total de los trabajadores participantes en los planes de formación, tanto ocupados como desempleados, sin que quede constancia de su remisión de nuevo al Servicio Público de Empleo Estatal incluyendo esta modificación ⁴

Cuadro 64 Tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados

	2011	2012	2013
Número total de trabajadores ocupados, en alta en la Seguridad Social a los 6 meses	11.043	10.574	4.243
Número total de trabajadores ocupados formados	13.960	12.175	4.243
Porcentaje	79,10	86,85	100,00

En 2011, el porcentaje de trabajadores ocupados formados que siguen de alta en la Seguridad Social a los 6 meses, es del 79,10%. En 2012 y 2013, los resultados del indicador muestran una tendencia favorable y creciente hasta alcanzar una tasa del 100% en el ejercicio 2013.⁵

Por último debe indicarse que el ECyL no dispone de indicadores que midan el grado de satisfacción de la oferta formativa de los planes de formación subvencionados a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido la formación a pesar de que esta es la finalidad fundamental que se persigue mediante la concesión de las subvenciones de ocupados.

III.2.3.6. INDICADORES DE EFICIENCIA

De acuerdo con el artículo 37 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, el plan anual de evaluación de la calidad impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo debe evaluar la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados. A esos efectos, el plan anual incluye entre los objetivos evaluables, los de eficiencia para determinar el grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos económicos y los medios empleados. Para medir la eficiencia de los planes de

⁴ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

⁵ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

formación de los trabajadores ocupados únicamente se emplea como indicador, el coste medio por participante finalizado y hora de formación. Este indicador se obtiene del cociente entre la información relativa a las obligaciones reconocidas de la formación impartida y el número de participantes que finalizan los planes de formación/ acciones formativas y la duración media de las mismas.

En el cuadro siguiente se recogen los datos correspondientes a este indicador que han sido proporcionados por el ECyL y que se enviaron al Servicio Público de Empleo Estatal a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. Estos datos han sido modificados de acuerdo con la nueva información facilitada por el ECyL en fase de alegaciones, pero no queda constancia de su remisión de nuevo al Servicio Público de Empleo Estatal incluyendo esta modificación⁶

Cuadro 65 Coste medio por participante y hora de formación

	2011	2012	2013
Obligaciones reconocidas		15.817.537	5.802.880
Número de participantes que finaliza cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa	No se calcula	1.619.096	546.914
Coste medio	-	9,77	10,61

Los datos que se observan en ese cuadro reflejan un coste creciente en los ejercicios 2012 y 2013, pero en todo caso, en consonancia con el coste medio de la cuantía de los módulos económicos, ya que el de menor cuantía es de 9 euros. El descenso de las obligaciones reconocidas en 2013 hasta casi una tercera parte de las obligaciones de ejercicio anterior va acompañado de una evolución similar del número de participantes que finalizan cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa.⁷

⁶ Párrafo modificado en virtud de alegaciones

⁷ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

En el cuadro siguiente se recoge el importe de las subvenciones concedidas en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, en función de la tipología de plan y de beneficiario.

Cuadro 66 Subvenciones concedidas planes de formación de trabajadores ocupados

Tipo de plan de formación	Beneficiario	Subvenciones concedidas en 2011	Subvenciones concedidas en 2012	Subvenciones concedidas en 2013
Intersectorial	CECALE	5.240.558	2.499.813	3.431.651
	UGT Castilla y León	2.624.539	1.250.838	1.708.630
	Unión Sindical de CCOO de Castilla y León	2.615.670	1.249.140	1.723.110
	TOTAL	10.480.767	4.999.791	6.863.391
Economía Social	FECLEI	80.922	28.275	33.570
	AEMTA Castilla y León	135.000	36.358	49.760
	FCTACYL	124.963	27.865	-
	FEAPS Castilla y León	152.793	31.500	38.340
	URCACYL	150.941	-	42.690
TOTAL	644.619	123.998	164.360	
Autónomos	ATA	346.264	181.852	129.605
	UPTA Castilla y León	363.450	171.330	122.703
	TRADECYL	357.612	174.169	117.120
	OPACYL	234.219	-	109.875
	ARTACYL	237.201	-	111.007
	CONAPI	158.500	-	-
	FEACYL	316.833	151.740	88.676
TOTAL	2.014.079	679.091	678.986	
Sectoriales	CECALE	991.249	-	-
	UGT Castilla y León	728.516	-	-
	Unión Sindical de CCOO de Castilla y León	688.863	-	-
	Organizaciones empresariales y sindicales sectoriales	560.772	-	-
TOTAL	2.969.400	0	0	
Vinculados a certificados de profesionalidad	Centros inscritos	-	-	855.000
TOTAL	0	0	855.000	
TOTALES	16.108.865	5.802.880	8.561.737	

III.3. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

III.3.1. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS A NIVEL AUTONÓMICO

III.3.1.1. ÓRGANOS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

El Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, aprueba el Reglamento de Organización del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y en él se distinguen, en el Capítulo I, Órganos de Dirección y Gestión y, en el Capítulo II, Órganos de Participación.

Dentro de los **Órganos de Participación**, el mencionado Decreto, regula la composición y funciones de:

- Consejo General de Empleo.
- Comisiones Ejecutivas Provinciales del Servicio Público de Empleo.

El **Consejo General de Empleo**, se define como “El órgano consultivo superior de participación, colegiado, tripartito y paritario, que informa propone y promueve las líneas de actuación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León”.

Está integrado por representantes de la administración, de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León y presidida por el Presidente del Servicio Público de Empleo.

El artículo 14 de la Ley 10/2003 establece sus funciones, dentro de las cuales y como órgano que evalúa el resultado de las políticas activas de empleo, le corresponde:

- Aprobar el plan de Actuación del ECyL, en su ámbito competencial, elaborado por el Gerente.
- Evaluar la gestión del ECyL y recibir información periódica sobre la actividad del organismo y del desarrollo de los planes y programas establecidos.
- Proponer medidas para el mejor funcionamiento del ECyL.

De acuerdo con el artículo 27 del Reglamento del ECyL, funciona en Pleno y Comisión Permanente. Igualmente, por Acuerdo del Pleno, pueden formarse Comisiones de Trabajo. En este sentido, por Acuerdo del pleno de 15 de septiembre de 2004, se constituyó la **Comisión de Trabajo de Formación y Orientación Profesional**.

De acuerdo con lo manifestado por el ente fiscalizado, esta Comisión, junto con el grupo de trabajo constituido en el seno de la Fundación para el Empleo, analizan los resultados de los indicadores asociados a las políticas de empleo y proponen cambios en las medidas y actividades a desarrollar en el subsistema de formación profesional para el empleo.

El procedimiento descrito por el ente fiscalizado es el siguiente:

Anualmente el ECyL presenta, ante el Consejo General de Empleo, la Memoria Anual de Actuaciones, que recoge la ejecución de las líneas de subvención. Los datos reflejados proceden de la aplicación informática SEGUIFOR, que recoge todos los datos derivados de la ejecución por los beneficiarios de las distintas líneas de subvención gestionadas por el ECyL. Los datos de indicadores son analizados por:

- La Comisión de Trabajo de Formación y Orientación Profesional del Consejo General de Empleo.

- Grupo de trabajo de prioridades formativas para los planes de formación de ocupados, constituida en el seno de la Fundación Autonómica para el Anclaje Empresarial y la Formación en el Empleo.

De estas reuniones de trabajo se obtiene el análisis de los resultados de las políticas y se proponen medidas a adoptar en la programación y ejecución de las iniciativas del subsistema de formación profesional.

El ente fiscalizado manifiesta, que no se elaboran actas de las reuniones de trabajo, por tanto, no se puede comprobar su celebración, ni el contenido de sus acuerdos. El ente fiscalizado ha expuesto las modificaciones introducidas sucesivamente en las líneas de subvención analizadas, no obstante, no queda constancia de que estas modificaciones respondan a las decisiones adoptadas por los órganos competentes como consecuencia de resultados obtenidos de estos grupos de trabajo. Tampoco se han aportado los resultados de los indicadores utilizados para medir la consecución de los objetivos planificados y que han motivado los cambios señalados, por tanto, no se puede comprobar si el ECyL, a través de estos órganos colegiados, analiza el resultado en términos de eficacia y eficiencia de las políticas de empleo.

Dentro de los órganos de gestión, el artículo 13 regula las funciones del Observatorio Regional de Empleo, dependiente directamente del Gerente. La Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas de reforma para la administración de la Comunidad de Castilla y León, deroga el artículo 12 que regulaba el Observatorio Regional de Empleo. Sus competencias, antes de la mencionada modificación, en materia de formación de los trabajadores, se concretan en: “la definición de las cualificaciones profesionales requeridas por el mercado laboral, la orientación de los programas de formación y empleo, la prospección de las tendencias del mercado y la realización de estudios e informes sobre las distintas variables del mercado de trabajo”.

De acuerdo con las Memorias del Servicio Público de Empleo 2012 y 2013, el Observatorio, realiza un informe propuesta sobre las necesidades formativas en las provincias de Castilla y León, pero no queda acreditado, que este informe propuesta, sea utilizado en el análisis de las necesidades de las diferentes convocatorias. El análisis de las necesidades formativas de la línea de subvención para desempleados descrito en epígrafe segundo del presente Informe, ha puesto de manifiesto que los estudios sobre necesidades del mercado laboral, no estaban vinculados a las propuestas presentadas por el Observatorio Regional de

Empleo. Aun cuando, de acuerdo con sus funciones, sería el órgano adecuado dentro de la estructura del ECyL para hacer un seguimiento de los resultados de las políticas activas de empleo, no queda acreditado que sea el órgano encargado del seguimiento de los indicadores de las políticas activas de empleo como instrumento eficaz para la toma de decisiones. De acuerdo con lo manifestado por el ente fiscalizado, el análisis de resultados se efectúa por los órganos de participación.

En el ámbito de la coordinación con el subsistema estatal del que forma parte, se ha comprobado la participación del ECyL en las reuniones del Grupo de Trabajo Técnico previsto en los Planes Anuales de Empleo para definir el sistema de evaluación, las fuentes de información y el tratamiento de los datos de las políticas activas de empleo.

Los resultados de esta evaluación, de acuerdo con el procedimiento previsto en los Planes Anuales, ponen de manifiesto errores y aciertos en las actuaciones de las políticas activas de empleo y condicionan la definición del Plan del ejercicio siguiente, no obstante, no se ha podido comprobar esta circunstancia a la vista del decalaje entre la aprobación de los planes de seguimiento de un año y la aprobación del Plan del ejercicio siguiente. El desfase temporal entre el cierre de cada una de los Planes Anuales y la elaboración del siguiente constituye un de las debilidades del sistema que dificulta la efectividad del procedimiento diseñado.

III.3.2. INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

III.3.2.1. Estrategia integrada de empleo, formación profesional, prevención de riesgos laborales e igualdad en el trabajo 2012-2015, firmado por la Junta de Castilla y León y los agentes sociales el 7 de marzo de 2012

Se establece como marco de la planificación de las políticas activas de empleo en el que colaboran tanto los representantes de la Administración como los agentes sociales. Por primera vez esta estrategia tiene un carácter sistémico, en el que se integra el VI Plan de Empleo con el Plan de Formación Profesional 2012-2015.

En el Plan de Formación Profesional, elaborado conjuntamente entre la Consejería de Economía y Empleo y Educación, se analiza el papel de la formación profesional en el

contexto económico, para determinar cuáles son las necesidades del sistema que requieren la adaptación de la formación profesional.

En este documento se parte de la evaluación de la ejecución del plan 2011 y plantea cuatro objetivos estratégicos que se plasman en objetivos operativos. Estos se materializan en una serie de medidas que serán evaluadas mediante indicadores que miden los resultados. Estos indicadores no son determinados en el momento de elaborar la estrategia.

Se establecen como órganos encargados del seguimiento:

- El Consejo de Formación Profesional.
- El Consejo General de Empleo.

Se desconoce, en el momento actual, el seguimiento que el Consejo General de Empleo está haciendo del cumplimiento de objetivos, y cuáles son los procedimientos formales que se han establecido para medir los resultados.

III.3.2.2. VI Plan de Empleo

El VI Plan de Empleo se elabora dentro del marco de las prioridades de la Estrategia Europea 2020 y la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

Los objetivos del VI Plan de Empleo, en consonancia con los establecidos en la Estrategia Europea y la definida a nivel estatal, son:

- Potenciar la generación de empleo estable y de calidad y el mantenimiento del empleo existente.
- Estimular la creación de empresas dando valor al autónomo y a las fórmulas de economía social.
- Situar la formación como eje de las políticas de empleo.
- Potenciar la atención personalizada tanto a desempleados, como al trabajador ocupado.
- Incorporar actuaciones y discriminaciones positivas en la ejecución de lo acordado en materia de igualdad.

El Plan concreta nueve actuaciones para la ejecución de los anteriores objetivos. Para cada una de estas actuaciones describe:

- Acciones a desarrollar.
- Colectivos destinatarios.
- Requisitos de los beneficiarios.
- Condiciones impuestas a estos en la ejecución de las acciones.
- En todas las actuaciones se describen las acciones concretas, pero no se cuantifican los objetivos que se persiguen y tampoco se establecen indicadores que puedan medir el grado de consecución de los objetivos.

Las actuaciones dirigidas a la formación de los trabajadores, de acuerdo con la clasificación, se separan en dos:

- 4.6. Actuaciones en materia de formación profesional para el empleo y cualificación profesional.
- 4.7. Actuaciones en materia de orientación profesional y prestación de servicios a trabajadores y empresas.

Para las primeras, el Plan define un objetivo General de Política de Empleo: mejorar y adecuar las competencias profesionales a las necesidades del mercado, para facilitar el funcionamiento eficiente del mercado de trabajo.

A partir de este objetivo general, los objetivos operativos se asocian a un porcentaje que lo cuantifica y ha de alcanzarse en el 2014:

- Incrementar la tasa de cobertura de formación de personas desempleadas desde el 10% actual hasta el 16%.
- Conseguir una tasa de cobertura del 40% de empresas que participan en la formación de sus trabajadores, de manera especial PYMES.
- Garantizar la cualificación de las personas en competencias exigidas por los sectores con mayor crecimiento y demanda de empleo, pasando del actual 15% al 21% del total de personas desempleadas formadas, basado en las necesidades del mercado laboral.
- Formar hasta un 15% de los trabajadores ocupados en sectores con pocas perspectivas de crecimiento económico.

- Conseguir que un 20% de la oferta formativa se realice en la modalidad de impartición online. Conseguir que el 30% de esta formación online sea acreditable.
- Incrementar la oferta de formación certificable, en el ámbito de formación para desempleados, pasando del 35% actual, al 50%, y en el ámbito de la formación para ocupados, llegar al 20%.
- Garantizar que la Red de Centros y Entidades de Formación para el Empleo acreditados para la impartición de certificados de profesionalidad, disponga de una oferta formativa que cubra al menos el 85% del repertorio de Certificados de Profesionalidad, que se ajuste a las necesidades del mercado laboral.
- Fortalecer el sistema de indicadores de evaluación así como las metodologías de seguimiento y control en el marco del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo.

Estos objetivos desarrollados por acciones concretas, no van acompañados de un sistema de evaluación similar al establecido en los Planes Anuales Estatales. A pesar de que cuantifican los objetivos, no se asocian a estos indicadores que permitan medir su grado de consecución.

En el apartado 6 del Plan de Empleo “Ámbito temporal. Seguimiento y evaluación”, se describe de manera somera el control sobre los resultados del Plan: el seguimiento se efectuará a través del Consejo General de Empleo, sin perjuicio de las funciones del Consejo Social y la coordinación con el Consejo General de Formación Profesional, el Consejo Regional de Trabajo y el Consejo Regional de Economía Social.

El Plan establece que la medición de la eficacia se realizará a través de unos indicadores de rendimiento y eficacia, teniendo como referencias claves: los puestos de trabajo incentivados, el periodo de resolución de las solicitudes de subvención, las medidas para reducir la brecha de género de la tasa de empleo masculino y femenino. Estos indicadores de rendimiento y eficacia no son definidos, no se establecen sus parámetros ni su relación con objetivos cuantificados. Tampoco se establece la fuente de datos y el procedimiento para el análisis de los resultados.

De acuerdo con el procedimiento descrito, se observa que el VI Plan Regional de Empleo, contiene una extensa definición de políticas, medidas y actuaciones en el ámbito de

las políticas de empleo, pero no cuantifican los objetivos propuestos y no define indicadores que permita su seguimiento. El Plan no incluye una propuesta de evaluación de los resultados, sino es de manera muy genérica, limitándose a la enumeración de los órganos de coordinación encargados de la definición de las políticas.

El ente fiscalizado, manifiesta que el seguimiento de los indicadores de resultados se efectúa a partir de la Memoria del Servicio Público de Empleo, en el seno de la Comisión de Trabajo de Formación y Orientación Profesional. No existen actas de estas reuniones, por tanto, no conocemos el resultado de esa evaluación que, de acuerdo con lo manifestado por el gestor, condiciona las decisiones de continuidad o cambio en las actuaciones del subsistema de formación profesional para el empleo.

Por otro lado, la Memoria del Servicio Público de Empleo, no es el instrumento previsto en el VI Plan Anual de Empleo, para la evaluación de las políticas en él definidas. La Memoria recoge las actuaciones desarrolladas por cada uno de los servicios gestores del Servicio Público de Empleo e incluye la cuantificación de resultados de las medidas puestas en marcha por cada uno de estos, pero no en base a unos indicadores previamente definidos y asociados a los objetivos concretos, por tanto, no puede utilizarse como instrumento adecuado de control de las actuaciones puestas en marcha por la Administración.

IV. CONCLUSIONES

IV.1. CONCLUSIONES COMUNES

- 1) El Servicio Público de Empleo incumple lo establecido en el artículo 8 de la LGS y el artículo 4 de la LSCyL, por cuanto no elabora un plan estratégico de subvenciones como instrumento asociado a la eficacia en la gestión de los recursos públicos que permita concretar los objetivos estratégicos, las líneas de subvención y el plan de actuación asociado a los fondos precisos para su consecución. En su lugar presenta el VI Plan de Empleo como plan estratégico de subvenciones, si bien, éste no reúne todos los requisitos que exige la normativa de subvenciones, fundamentalmente la cuantificación de los costes previsibles para su ejecución y las fuentes de financiación.

La falta de este instrumento de planificación dificulta la coordinación entre las diferentes líneas de subvención que actúan con la misma finalidad sobre el mismo tipo de beneficiarios e impide definir objetivos concretos asociados al

presupuesto asignado para su ejecución. La ausencia de objetivos cuantificables no permite medir de manera objetiva los resultados derivados de la ejecución de las diferentes medidas de manera que esta evaluación pueda ser utilizada en la redefinición de las políticas potenciando aquellas actuaciones que hayan conseguido los objetivos previstos y modificando los errores detectados. (Apartado III.1.1.)

- 2) El contenido mínimo de las bases reguladoras incluye, en todos los casos, la definición del objeto de la subvención. La convocatoria de la subvención debe concretar este objeto y especificar las condiciones y finalidad de la subvención. En todas las convocatorias analizadas con excepción de la correspondiente al programa OFI del ejercicio 2011, no se define la finalidad de la subvención; es necesario acudir a la Exposición de motivos de las bases reguladoras, en las subvenciones del programa de ocupados y OFI, para conocer la finalidad de la concesión. Las subvenciones FOD no hacen referencia a la finalidad ni en la Exposición de motivos ni en el articulado de la convocatoria.

La falta de delimitación clara de la finalidad de la subvención tiene consecuencias desde el punto de vista de la eficacia de las políticas emprendidas porque impiden al beneficiario conocer claramente el fin último que ha de cumplir frente a la Administración y a ésta establecer mecanismos eficaces de medición de la consecución de estos fines. En la medida en que no se concreta la finalidad no se pueden definir los componentes de los indicadores que permitan enjuiciar la eficacia de las medidas implantadas. Esta falta de concreción unida a la ausencia de un Plan Estratégico de Subvenciones influye en la posterior ejecución y control de las políticas implantadas e impide una eficaz toma de decisiones y asignación de recursos. (Apartado III.1.2.)

- 3) En las tres líneas de subvención analizadas se contempla como único criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la experiencia obtenida como beneficiarios de las mismas subvenciones en convocatorias anteriores. Este criterio resulta discriminatorio para aquellos solicitantes de subvención que puedan acreditar por otros medios, distintos de la evaluación de la Administración, la misma capacidad técnica, pero no hayan resultado

beneficiarios en convocatorias anteriores o no hayan solicitado la subvención.
(Apartado III.1.2.)⁸

IV.2. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA FORMACION TRABAJADORES DESEMPLEADOS

- 4) La orden de bases reguladoras y las sucesivas convocatorias anuales, establecen dos procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados en los que se contemplan dos objetos subvencionables separados en base a la figura del beneficiario de la subvención. Así, en base a esa distinción, y pesar de que la finalidad de las subvenciones, criterios de valoración de las solicitudes, procedimiento de justificación y destinatarios de las acciones formativas son los mismos, el ECyL de una parte, tramita un procedimiento de concurrencia competitiva para subvencionar las acciones formativas impartidas por los centros de formación en general, y otro, para subvencionar las acciones formativas impartidas por los agentes sociales.

Esta tramitación diferenciada, además de vulnerar la normativa básica estatal que contempla un único procedimiento de concurrencia competitiva para subvencionar las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados, va en contra de los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos del artículo 8.3 de la LGS, por cuanto ante la inexistencia de una comparación de las solicitudes de ambas vías, no se puede garantizar que los beneficiarios seleccionados sean los que habrían obtenido mejores puntuaciones en la valoración conjunta, ni tampoco que alguna de las acciones formativas seleccionadas pudiera haber sido impartida con un menor coste por un solicitante que no hubiera obtenido la subvención.
(Apartado III.1.2.1.2.)

- 5) La tramitación separada de dos procedimientos de concurrencia competitiva, comporta un tratamiento diferenciado a los agentes sociales y los centros de formación en general, por los siguientes motivos:

⁸ Párrafo modificado en virtud de alegaciones.

- La asignación de una parte de los créditos aprobados, garantiza a los agentes sociales una financiación mínima, al no tener que concurrir competitivamente con el resto de los centros. Así, en los ejercicios analizados, el crédito asignado es suficiente para financiar las subvenciones de todas las acciones formativas, por lo que no es necesaria efectuar la valoración de sus solicitudes, situación que no se produce en la vía de centros de formación, en que el crédito no da cobertura a todas las acciones formativas y debe acudir a fijar un orden de prelación para la concesión de las subvenciones. En este sentido, no queda constancia del criterio utilizado para distribuir el crédito aprobado entre los dos procedimientos de concurrencia.
 - Los criterios de acceso a las subvenciones y los criterios correctores que se utilizan para valoración de las solicitudes en la vía de centros son más restrictivos, sobre todo en lo relativo al número de acciones a impartir, que los de la vía de agentes sociales. Estas diferencias implican un trato discriminatorio vulnerándose el principio de igualdad del artículo 8.3 de la LGS, en el que se fundamenta la concurrencia competitiva. (Apartado III.1.2.1.1.)
- 6) En las subvenciones concedidas a través de los procedimientos de concurrencia competitiva, y en íntima conexión con los fines perseguidos, las bases reguladoras incluyen dos criterios de valoración estrechamente vinculados con la consecución de estos fines. Primero, que las acciones formativas sean adecuadas a las necesidades de formación de la provincia en que se ubique el centro de formación (con una puntuación máxima de 33 puntos) y, segundo, que las acciones formativas sean certificables (hasta 12 puntos). La suma de la puntuación máxima de ambos criterios, es de 45 puntos sobre un total de 100, lo que parece escaso en atención a la importancia que tienen esos criterios para el cumplimiento de los fines perseguidos por las subvenciones concedidas. El resto de la puntuación se basa, sobre todo en la adecuación del centro de formación. (Apartado III.2.1.1.)
- 7) El procedimiento empleado para determinar la prioridad de las acciones formativas a efectos de la valoración, ha evolucionado considerablemente en

las tres convocatorias analizadas. Se ha pasado de un procedimiento en que las Gerencias provinciales asignaban las prioridades 1 a 5 a todas las acciones formativas sin que existiesen criterios objetivos para ello, dando lugar a un listado que englobaba todas las acciones formativas del Fichero priorizadas, a un nuevo sistema que, sin modificar las bases reguladoras y mediante el establecimiento de unos criterios objetivos previos, posibilita a las Gerencias Provinciales y al Servicio de Programas de Formación e Inserción hacer una selección cada vez más restringida de los cursos considerados como prioritarios neutralizando el criterio de valoración de adecuación de las acciones formativas a las necesidades del mercado de trabajo (todas las acciones seleccionadas puntúan igual, 33 puntos) y reconduciendo la valoración de las solicitudes a la calidad de los centros o agentes sociales que los imparten.

El nuevo sistema comporta importantes ventajas, cual es la aproximación de las acciones subvencionables a las necesidades del mercado de trabajo y adolece de ciertos defectos que se mencionan en los resultados del trabajo, pero lo verdaderamente relevante es que, en la parte final del proceso, y sin que se hayan aportado razones y criterios que lo justifiquen, el Servicio de Programas de Formación e Inserción Profesional y al margen del procedimiento establecido modificó en 2013 el listado de acciones formativas prioritarias, incorporando, en última instancia, acciones formativas que no habían sido solicitadas por las Gerencias Provinciales y que no habían obtenido la puntuación necesaria para incluirse en el mapa de acciones formativas, lo que evidencia un cierto grado de discrecionalidad en la selección de las acciones subvencionables que se separa de la finalidad última de acercar la formación a las necesidades del mercado. (Apartado III.2.1.2.)

- 8) A partir de los datos proporcionados por el ECyL y para las convocatorias analizadas, se observa un incremento progresivo de los porcentajes de alumnos formados a través de medios propios y ajenos que han obtenido un contrato o varios por cuenta ajena o se han autoempleado en los 6 meses posteriores a la finalización de las acciones formativas y que se han insertado, al menos un mes en el mercado laboral (28% de media en 2011, 35% en 2012 y 40% en 2013), o al menos tres meses (23% de media en 2011, 28% en 2012 y 33% en 2013). Si

bien, cuando nos fijamos si los trabajadores formados se insertan en ocupaciones relacionadas con la formación recibida, los porcentajes anteriores se reducen considerablemente, ya que en los insertados al menos 1 mes los porcentajes son del 8%, 12% y 14% de media en cada uno de los ejercicios, y en los insertados al menos 3 meses se reducen aún más, oscilando desde el 6% de media de 2011 hasta el 11% en 2013.

En línea con lo anterior, los costes medios por alumno insertado al menos un mes evolucionan favorablemente pasando de 12.697 euros en 2011 a 6.062 en 2013, mientras que los costes medios por alumnos insertado al menos tres meses pasan de 15.390 euros en 2011 a 7.369 en 2013.

A nivel de ocupación relacionada, también se observa una reducción progresiva del coste medio, si bien los costes son muy elevados, así para los insertados al menos un mes los costes van desde 45.901 euros de 2011 hasta 17.778 euros en 2013, mientras que para los insertados a 3 meses los costes oscilan desde 55.598 euros en 2011 a 22.687 euros en 2013. (Apartado III.2.1.4.1.)

- 9) En la familia profesional de administración y gestión de empresas, en 2013 el número de alumnos que han recibido formación es de 2.500 y los que han obtenido ocupación relacionada a 3 meses es del 8%, es decir 200 desempleados, lo que pone de manifiesto que el número de cursos (189 sobre un total de 934, un 20%) y de alumnos formados (también un 20% sobre el total) es excesivo en esta familia profesional. Una situación similar se produce en la familia profesional de Transporte y Mantenimiento de vehículos en el que el número de alumnos formados en 2013 fue de 1.213 y la ocupación relacionada a 3 meses fue del 11% es decir sólo 133 alumnos. Por el contrario, en las familias Informática y Comunicaciones y de artes gráficas, en las que los porcentajes de inserciones se mantienen, se ha reducido considerablemente el número de cursos y de alumnos (en Informática y Comunicaciones de 64 cursos a 28 y de 816 alumnos a 364 y en artes gráficas de 61 cursos a 9 cursos y de 728 alumnos a 116 alumnos). (Apartado III.2.1.4.1.)
- 10) En las subvenciones concedidas de forma directa para financiar acciones que incluyan compromisos de contratación, la obligación de contratar, al menos, el 60% de los trabajadores formados garantiza el cumplimiento del fin prioritario

perseguido mediante la concesión de las subvenciones, es decir la inserción o reinserción laboral de los mismos en aquellos empleos que requiera el sistema productivo. Así, en los ejercicios analizados, los desempleados formados que han obtenido un empleo en los 6 meses posteriores a la finalización de la acción formativa con una duración de al menos 3 meses oscilan entre el 70% y el 77% y si la ocupación está relacionada con la formación recibida entre el 37% y el 68%. (Apartado III.2.1.4.2.)

- 11) La modificación que la normativa básica estatal introduce en la regulación de los gastos subvencionables no se recoge en la normativa de la Comunidad Autónoma. A partir de la convocatoria del ejercicio 2012 se está admitiendo porcentaje de gastos indirectos subvencionables superior al admitido por la normativa estatal. (Apartado III.1.2.1.1.)

IV.3. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN

- 12) El programa de orientación, formación e inserción (OFI) de desempleados guarda bastantes semejanzas con las subvenciones FOD financiadas con la transferencia finalista estatal, fundamentalmente, el objeto subvencionable, que si bien es más amplio e incluye acciones de orientación y acompañamiento a la inserción, destina la mayor parte de la financiación a acciones formativas que convergen paulatinamente con la formación del programa FOD vinculada al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. También coinciden el fin perseguido, el destinatario y el beneficiario así como la exigencia de compromisos de contratación a los beneficiarios, si bien con diferentes condiciones.

A pesar de las similitudes entre ambas líneas de subvenciones, existen importantes diferencias en algunos de los trámites y actuaciones efectuadas para la gestión de las subvenciones. Entre ellas merecen señalarse las siguientes:

- El procedimiento de selección de los destinatarios es diferente, por cuanto en el programa OFI la selección de los destinatarios de las acciones formativas se efectúa por los beneficiarios, mientras que en las

subvenciones FOD la elección se efectúa por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

- En la línea de subvenciones OFI, y a diferencia de las subvenciones FOD, no se dispone de un mapa de las necesidades formativas del sistema productivo, ni por lo tanto un listado de las acciones formativas consideradas como prioritarias a efectos de la concesión de las subvenciones.

No existen mecanismos de coordinación entre ambas líneas de subvenciones, por lo que la creciente tendencia a que las acciones formativas financiadas con el programa FOD están vinculadas a certificados de profesionalidad, puede o podría ocasionar en un futuro, duplicidades en las acciones formativas subvencionadas por ambas líneas. (Apartado III.1.2.2.)

- 13) Para la concesión de las subvenciones de este Programa, se emplean dos tipos procedimientos de concesión diferentes: uno de concurrencia competitiva para entidades con y sin ánimo de lucro que sean titulares de centros o entidades de formación inscritos y acreditados en el Registro; y otro de concesión directa para el otorgamiento individualizado de concesiones a CECAL, UGT y CCOO. Esa tramitación diferenciada, no es justificable ni desde un punto de vista legal, ni tampoco respecto de la eficacia que debe perseguirse mediante la concesión de estas subvenciones.

Desde un punto legal, en el otorgamiento de las subvenciones directas a los agentes sociales no quedan justificadas las razones excepcionales de interés público que fundamentan que su concesión se separe del régimen ordinario de concurrencia competitiva establecido para el resto de los solicitantes. Ni las características de los destinatarios, ni tampoco las especialidades de las acciones financiadas son diferentes de las que corresponden a las subvenciones otorgadas en régimen de concurrencia competitiva. (Apartado III.1.2.2.2.)

Desde la perspectiva de la eficacia, al no compararse los proyectos de los agentes sociales entre sí, y tampoco contrastarse con los presentados por las entidades con y sin ánimo de lucro, no se garantiza que se ejecuten las acciones de orientación, formación y acompañamiento a la inserción más necesarias para el cumplimiento de la finalidad de las subvenciones, ni tampoco que estas

se acometan por los mejores centros con independencia de quienes sean sus titulares jurídicos. (Apartado III.2.2.1.)

- 14) La tramitación diferenciada de subvenciones en concurrencia competitiva y concesión directa, tiene como consecuencia un trato desigual a los agentes sociales sobre las entidades con y sin ánimo de lucro.

En primer lugar se les proporciona una financiación mayor, ya que del total de las subvenciones concedidas con cargo al Programa en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, las otorgadas a los agentes sociales representaron un 71%, un 77% y un 71% de total. Además el importe de las subvenciones directas concedidas a cada uno de los agentes sociales, es el mismo en cada uno de los 3 ejercicios analizados, lo que pone de manifiesto que las subvenciones directas otorgadas, al margen del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva tienen como consecuencia una financiación idéntica a CECALE, UGT y CCOO. (Apartado III.2.2.2.)

Los proyectos de los agentes sociales son subvencionados en todo caso, pues no son objeto de comparación, en cambio, los de las entidades con y sin ánimo de lucro deben compararse entre sí a efectos de la selección de los proyectos.

El número de acciones formativas que puede ejecutarse en cada proyecto de los presentados en el régimen de concurrencia competitiva no puede ser superior a 2, restricción que no es aplicable a proyecto de los agentes sociales que normalmente llevan asociado un número importante de acciones formativas.

Las condiciones de los compromisos de contratación vinculados a las acciones formativas solicitadas son más restrictivas para las subvenciones concedidas a través de los procedimientos de concurrencia competitiva que para las concedida de forma directa, lo que determina mayores contrataciones al finalizar los itinerarios en la concurrencia competitiva respecto la concesión directa. Así, por ejemplo en 2013 los usuarios del programa con compromiso de contratación en las subvenciones de concurrencia son del 35% de los usuarios atendidos frente al 9% de las subvenciones directas. (Apartado III.1.2.2. y III.2.2.2.)

- 15) A pesar de que uno de los fines fundamentales perseguido por estas subvenciones, es mejorar la capacidad de inserción de los desempleados en la Comunidad mediante una mejora de su cualificación profesional adaptada a las necesidades del mercado de trabajo, ni en las subvenciones concedidas por el procedimiento de concurrencia competitiva ni en las subvenciones concedidas de forma directa, existen criterios para la valoración y selección de los proyectos, fundamentados en la idoneidad de las acciones formativas para la atención de las necesidades prioritarias del mercado de trabajo. (Apartado III.2.2.1.)
- 16) Los procedimiento para la concesión de las subvenciones en concurrencia competitiva y en concesión directa del programa OFI, se han modificado a lo largo de los ejercicios 2011, 2012 y 2013, hacia mayores exigencias en cuanto a la contratación de los trabajadores desempleados destinatarios de las acciones de orientación, formación e inserción. Así se pasa de un 3% de usuarios con compromisos de contratación en 2011 a un 13% en 2013. Estas modificaciones permiten garantizar una mayor eficacia en el cumplimiento del fin que estas subvenciones persiguen, que no es otro, que el de alcanzar mayores cotas de inserción de los trabajadores desempleados. (Apartado III.2.2.2.)
- 17) En cuanto a los indicadores de eficacia y eficiencia de la gestión de las subvenciones del programa OFI debe señalarse lo siguiente:

Entre los indicadores de resultados se calculan los participantes que obtienen un empleo por cuenta ajena o propia antes del mes siguiente a la finalización del itinerario y dentro de los 6 meses siguientes. Así dentro total de desempleados que han sido destinatarios de las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción (que incluye los destinatarios de las acciones de formación además de otros desempleados) se encuentran contratados a los 6 meses un 35% en 2011, un 47% en 2012 y un 30% en 2013.

El ECyL calcula los indicadores de seguimiento y de resultados en las líneas de subvenciones OFI y también en las líneas FOD, pero no efectúa comparaciones a efectos de determinar con cuál de las líneas se obtienen mejores resultados. El cálculo de indicadores de forma separada y la ausencia de comparación, imposibilita la toma de decisiones en el ámbito de la gestión de las políticas

activas de empleo. Además, y a diferencia de la línea de subvenciones del FOD, el ECyL no calcula indicadores de eficacia que consideren la duración de los contratos y si la inserción obtenida por los desempleados está relacionada con la formación recibida.

El ECyL no dispone de indicadores de eficiencia que pongan en relación los resultados de inserción con los costes derivados de la concesión de las subvenciones OFI. Por lo tanto, no existen indicadores que posibiliten la comparación de la eficiencia de esta línea con la correspondiente a las subvenciones FOD. (Apartados III.2.2.2. y III.2.2.3.)

- 18) El procedimiento de concurrencia competitiva no establece un único orden de prelación de todos los solicitantes de la subvención, sino nueve relaciones provinciales en base a una distribución de crédito provincial posterior a la convocatoria. El procedimiento de libre concurrencia exige una única valoración de todas las solicitudes que compiten para obtener la subvención hasta agotar el crédito previsto en la convocatoria y no nueve valoraciones con una misma comisión de valoración y criterios y un mismo órgano competente para la concesión. (Apartado III.1.2.2.)

IV.4. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA FORMACIÓN PARA OCUPADOS

- 19) La participación de la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León en la gestión de la subvención se encuentra amparada en un Convenio Específico de Colaboración que no reúne el contenido mínimo establecido en los artículos 16.3 de la LGS y 5 de la LSCyL. La priorización de las acciones formativas subvencionables no se incluye entre las obligaciones de las partes del Convenio sino en el articulado de las bases reguladoras. La determinación del objeto subvencionable no forma parte de las competencias que las entidades colaboradoras pueden asumir de acuerdo con los artículos 12 y siguientes de la LGS y la Orden de bases reguladoras no es el instrumento previsto en la normativa para establecer esta colaboración entre el ECyL y la Fundación. (Apartado III.1.2.3.)

Por otra parte, más del 50% de los patronos de la Fundación son representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la

Comunidad, por tanto, la realización de todas las actuaciones de apoyo a la gestión de la subvención son contrarias al principio de objetividad que debe perseguirse en la gestión de las subvenciones tal y como exige el artículo 8.3.a) de la LGS, ya que CECALE, UGT Castilla y León y CCOO Castilla y León, además de patronos de la Fundación, son al mismo tiempo solicitantes de las subvenciones para los planes de formación intersectoriales y sectoriales.

20) El procedimiento establecido para determinar la cuantía de la subvención se establece en la convocatoria y no en la Orden de Bases en contra de lo establecido en los artículos 17.3.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL, así como en el artículo 22.1 de la LGS.

- En los planes intersectoriales de Economía Social y de Autónomos y en los planes integrados por acciones formativas vinculados a certificados de profesionalidad (únicamente convocados en 2013) la adjudicación se efectúa distribuyendo entre los solicitantes el importe asignado a cada uno de ellos de forma proporcional a la valoración técnica de los planes presentados. Este sistema de adjudicación se corresponde con el procedimiento excepcional previsto en el último párrafo del apartado 1 del artículo 22 de la LGS, pero, según ese artículo, debe estar previsto en las Bases Regulatorias, y tal posibilidad no estaba contemplado en las mismas. (Apartado III.1.2.3.)
- En los planes intersectoriales destinados a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas y en los planes sectoriales (únicamente convocados en 2011) destinados a las anteriores organizaciones y a las representativas del correspondiente sector, se parte de una división al 50% del importe de la subvención y, en el caso de existir más de un beneficiario en cada grupo, se asegura una financiación mínima para todos antes de proceder al reparto del resto del importe de la subvención, proporcional a la valoración obtenida. Este sistema de asignación del importe global no se ajusta al procedimiento excepcional del último párrafo del artículo 22.1 de la LGS, ni al general según el cual, una vez establecida la prelación entre los solicitantes, se asigna el importe de la subvención hasta agotar el crédito previsto en la convocatoria. (Apartado III.2.3.2.)

La aplicación de todas estas reglas, permite que todas las entidades que cumplen los requisitos para ser beneficiarias, dispongan de una financiación mínima ya que se reparten los fondos entre todas ellas, pero va en contra del principio de eficacia que debe perseguirse en la gestión de las subvenciones del artículo 8.3.b) de la LGS. Así en los planes intersectoriales de Economía Social y de Autónomos y en los planes integrados por acciones formativas vinculados a certificados de profesionalidad no se garantiza que se ejecuten totalmente los planes con una valoración técnica superior a pesar de que la formación vinculada a certificados es la que garantiza un mejor cumplimiento de la finalidad de las subvenciones otorgadas por el ECyL. En los planes intersectoriales y en los planes sectoriales el reparto por mitades efectuado a priori entre organizaciones empresariales y sindicales, y la garantía en cada bloque de un 50% de la financiación asignada impide la comparación entre las solicitudes presentadas por estas entidades y no garantiza una eficaz asignación de los fondos públicos al no quedar asegurado que la subvención se otorga a aquellos solicitantes que hayan obtenido una mayor puntuación. (Apartado III.2.3.2.)

- 21) La convocatoria correspondiente al ejercicio 2012 contradice lo dispuesto en la normativa estatal que se modifica para dar entrada a los centros de formación en general como posibles beneficiarios de la subvención. A pesar de modificar las bases reguladoras para recoger la nueva categoría de beneficiarios, la convocatoria que acompaña a la Orden de Bases no prevé crédito en el subconcepto económico correspondiente. (Apartado III.1.2.3.3.)
- 22) La finalidad fundamental de la formación dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados es proporcionarles la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, con el fin de que obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos que en cada momento precisen las empresas, y al tiempo compatibilizar su mayor competitividad con la mejora de su capacitación profesional y promoción individual. Del análisis de la vinculación del procedimiento de concesión empleado con la consecución de este fin y de la eficacia de las subvenciones concedidas al efecto deben señalarse las siguientes incidencias:

- En las Bases Reguladoras y en las Convocatorias de 2011 y 2012 se contempla un criterio de valoración que se fundamenta en la adecuación de la oferta formativa de los planes de formación a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido, y para cuya aplicación las acciones formativas deben clasificarse por FAFECYL en 3 grupos de prioridad (máxima, media o mínima) en función de la mayor o menor adecuación a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigido la formación y posteriormente anexarse a la Convocatoria. La Fundación, en esos ejercicios, no clasificó las acciones formativas en esos tres grupos de prioridad, sino que elaboró un único listado de acciones formativas atribuyendo a todas ellas prioridad máxima, neutralizándose el criterio a efectos de la valoración ya que todos los planes se puntuaron por igual en este apartado. (Apartado III.2.3.2.)
- En las Bases y en la Convocatoria de 2013, y para adaptarse al sistema implantado por FAFECYL de fijar un único listado de acciones formativas con prioridad máxima, se exige que los diferentes tipos de Planes para poder ser subvencionados incluyan las acciones formativas consideradas prioritarias que se incluyen en los correspondientes anexos de la Convocatoria, y se suprime el criterio de valoración de adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido. (Apartado III.2.3.2.)
- Se desconocen los parámetros empleados por la Fundación para determinar cuáles son las acciones formativas de prioridad máxima y si ese listado está lo suficientemente acotado para hacer frente a las principales necesidades demandadas por las empresas, por lo que no pueden extraerse conclusiones sobre la vinculación de la ejecución de esas acciones con el cumplimiento de la finalidad de las subvenciones concedidas. (Apartado III.2.3.2.)
- Además, el ECyL no dispone de indicadores que midan el grado de satisfacción de la oferta formativa de los planes de formación subvencionados a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido la formación a pesar de que esta es la finalidad fundamental que se persigue

mediante la concesión de las subvenciones de ocupados. (Apartado III.2.3.5.)

23) El procedimiento de concesión de las subvenciones incorpora un criterio que valora el porcentaje de participantes en módulos o unidades formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones para la obtención de certificados de profesionalidad. El porcentaje mínimo de participantes exigible para obtener puntuación en este criterio se ha incrementado de forma sucesiva en cada convocatoria (1% en 2011, 20% en 2012 y 30% en 2013), modificándose en consecuencia los tramos de puntuación, lo que ha originado un constante incremento de las acciones formativas vinculadas al catálogo impartidas (13% del total en 2011, 30% en 2014 y 41% en 2013) y de los participantes en esas acciones formativas (14%, 34% y 44% del total). Esta modificación del procedimiento ha permitido garantizar una mayor eficacia en el cumplimiento del fin de que la formación recibida por los trabajadores ocupados sea certificable. (Apartado III.2.3.4.)

IV.5. EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS

24) Se observa que el ECyL dispone de varios instrumentos en los que se definen objetivos y medidas, e incluso se establece un seguimiento de los mismos, pero en ningún de los instrumentos de planificación se cuantifican los objetivos y se definen los indicadores utilizados para su medición.

Las memorias anuales del ECyL, recogen resultados de las políticas ejecutadas y un análisis de la situación del contexto económico, pero, no existe una correlación entre los resultados obtenidos y los objetivos propuestos. Por otro lado, esta memoria Anual no es el Instrumento previsto en el VI Plan de Empleo para el seguimiento de las medidas puestas en práctica. En todo caso, e independientemente del instrumento de seguimiento utilizado, no queda constancia de las decisiones adoptadas como consecuencia de los resultados obtenidos.

Existe un cierto grado de confusión entre los diferentes órganos encargados de la definición de las políticas y su seguimiento. El VI Plan de Empleo, como instrumento de planificación en el ámbito autonómico, enuncia pero no desarrolla, un procedimiento de seguimiento y evaluación de las políticas

activa de empleo. No define ni cuantifica los indicadores asociados a las diferentes medidas programadas para las cuales se definen objetivos genéricos, pero no medibles, por tanto, no permite una correcta evaluación de los resultados. Esta situación unida a la ausencia un Plan Estratégico de Subvenciones impide una eficiente planificación y asignación de los recursos que permita, junto con un eficaz sistema de seguimiento, corregir las deficiencias detectadas en la ejecución de las distintas actuaciones. (Apartado III.3.2.)

V. RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones se dirigen al ECyL como órgano gestor de las actuaciones desarrolladas en materia de formación para el empleo, para su consideración en las diferentes fases de gestión y ejecución de las líneas de subvención analizadas.

- 1) El ECyL debería establecer un sistema de planificación, seguimiento y evaluación de las política activas de empleo en materia de formación, con la finalidad de lograr una eficiente asignación de los recursos públicos. La planificación debería incluir la elaboración de un Plan Estratégico de Subvenciones en el que se coordinen todas las líneas de subvención en materia de formación, se cuantifique su coste y las fuentes de financiación. La fijación de objetivos cuantificables y la definición de indicadores permitirían un análisis objetivo y conjunto de los resultados de las políticas implantadas en términos de eficacia y eficiencia, que contribuiría a eliminar las deficiencias del sistema y serviría de guía para la toma de decisiones.
- 2) La normativa reguladora de las subvenciones debería eliminar los criterios que valoran la capacidad de los solicitantes, en base a la experiencia adquirida en la ejecución de subvenciones en convocatorias anteriores del propio ECyL. Esta medida además de impedir un trato igualitario en el acceso a la subvención, contradice los principios de eficacia y eficiencia, al impedir la concesión de subvenciones a entidades con superior capacidad técnica que pueda ser acreditada por otros medios.
- 3) Se recomienda unificar las dos secciones en que se divide actualmente el objeto de la subvención destinada a trabajadores desempleados (FOD), atendiendo a la naturaleza del beneficiario en un único procedimiento de concurrencia

competitiva en el que se comparen en términos de igualdad todas las solicitudes presentadas. Esto permitiría adecuar la tramitación de la subvención a la normativa estatal y respetar los principios de concurrencia competitiva que se vulneran en la actualidad. Desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia, garantizaría la concesión de subvenciones a los solicitantes que obtengan mayor puntuación en un único orden de prelación y en base a los mismos criterios de valoración adecuados al objeto de la subvención y a la consecución de sus fines, y por tanto, permitiría asignar los recursos públicos a los solicitantes capaces de conseguir mejores resultados en términos de inserción de los trabajadores formados.

- 4) La normativa reguladora de las subvenciones FOD, debería establecer un trato igualitario y homogéneo para el acceso a la subvención y posterior ejecución de la acción subvencionada para todos los solicitantes y posteriores beneficiarios de la subvención.
- 5) La fijación de las especialidades formativas prioritarias en los programas FOD y OFI, deben guardar estrecha relación con las necesidades del mercado de trabajo, en este sentido, se recomienda su determinación en base a estudios objetivos y homogéneos, que respondan con celeridad a las nuevas necesidades y que se incorporen anualmente a las convocatorias. A efectos de garantizar una mayor eficacia de las subvenciones de los dos programas, este mapa de necesidades formativas debería ser común para ambas líneas de subvención. El Observatorio Regional de Empleo, dentro de la estructura del ECyL, parece ser el órgano competente para elaborar anualmente, y con carácter previo a la publicación de la convocatoria, un análisis a nivel provincial a efectos de fijar de forma unilateral el mapa de necesidades formativas prioritarias.
- 6) El procedimiento de concurrencia competitiva obliga a establecer una única valoración de todas las solicitudes en base a los mismos criterios, un único orden de prelación entre ellas y la resolución de la concesión, atendiendo a las limitaciones del crédito, por un único órgano. En este sentido, en la concesión de subvenciones OFI, se recomienda sustituir las nueve asignaciones de crédito realizadas por las Gerencias Provinciales por una única valoración y asignación de crédito que sea resuelta por el Presidente del ECyL, o bien desconcentrar el

crédito y delegar la competencia en los nueve gerentes provinciales, para conseguir en cada provincia una concurrencia competitiva en base a un único orden de prelación.

- 7) La concesión de subvenciones directas a los agentes sociales en las subvenciones OFI, se separan del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva y debe limitarse a los casos excepcionales previstos en la normativa de subvenciones. Las razones de interés público, social o humanitario que justifican este tipo de concesión, deben estar suficientemente motivadas. En todo caso, se recomienda, la unificación de todos los procedimientos de concesión de subvenciones en una única concurrencia competitiva, en la que se valoren de forma unificada todas las solicitudes de centros de formación y agentes sociales.
- 8) Habida cuenta de las grandes similitudes existentes entre las subvenciones del programa OFI y las subvenciones FOD, el ECyL debería establecer comparaciones entre las mismas, mediante el establecimiento de indicadores de eficacia y eficiencia comunes. A partir del análisis comparativo de estos indicadores se podrían extraer conclusiones relativas a la unificación de ambas líneas de subvención, o por el contrario, el mantenimiento diferenciado de la línea FOD y la posible supresión de la línea OFI.

Así, si el mayor coste que comportan las acciones de orientación y acompañamiento incluidas en el programa OFI determinan, en última instancia, unos mejores resultados de inserción de los trabajadores desempleados, el ECyL debería plantearse la fusión de ambas líneas, utilizando los recursos liberados de línea de subvenciones autonómica para, a partir de un único mapa de necesidades formativas prioritarias, ampliar las acciones formativas subvencionables, y al mismo tiempo, extender la subvención a las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción de todos los desempleados formados. Además, en esa línea resultante, y dados los positivos efectos que han tenido en la eficacia de las subvenciones OFI podría incluirse la exigencia de compromisos de contratación o criterios que valoren desde un punto de vista técnico la incorporación de tales compromisos, todo ello, con independencia del mantenimiento de subvenciones directas a acciones de formación con compromisos de contratación del 60% de los trabajadores formados.

Si por el contrario, con ese mayor coste no se consigue una mayor eficacia en la inserción de los trabajadores desempleados o si el coste es muy elevado respecto a los resultados de inserción de la línea FOD, el ECyL debería replantearse el mantenimiento del programa OFI, como línea de subvenciones diferenciada.

- 9) Como consecuencia de la concurrencia de acciones de formación financiadas con subvenciones FOD y de acciones formativas y de orientación y acompañamiento de la inserción subvencionadas por el Programa OFI, y al objeto de evitar discriminaciones en cuanto al acceso de los desempleados a uno u otro tipo de acciones, la selección de los destinatarios de las acciones formativas, debería realizarse por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León.
- 10) A efectos de garantizar una mayor eficacia en las subvenciones del programa OFI, y en la medida en que la recuperación del mercado de trabajo lo permita, debería alargarse la duración de las contrataciones exigidas para subvencionar las acciones formativas.
- 11) La Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo de Castilla y León, no debería participar en la gestión de la subvención dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, para salvaguardar el principio de objetividad y transparencia, en tanto los patronos de la Fundación sigan teniendo acceso a la subvención. En este mismo sentido, la priorización de las acciones formativas, para lograr una mayor adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido, debería realizarse por el ECyL, pudiendo emplearse a estos efectos, informes previos elaborados por el Observatorio Regional de Empleo.
- 12) En las subvenciones dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados, la asignación de los recursos entre los beneficiarios, desde el punto de vista de la eficacia del sistema y del eficiente empleo de los fondos públicos, debería evitar garantizar una financiación mínima a los beneficiarios y basarse en criterios asociados a la calidad de las acciones formativas y de los centros de formación subvencionados, garantizando así la consecución de la finalidad última de la subvención, cual es mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados a través de la mejora de su formación.

- 13) Se recomienda establecer un único procedimiento de evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de las políticas activas de empleo, asociadas a la formación de los trabajadores que sea compatible y se integre con el Plan de Evaluación Estatal. En este sentido, deberán planificarse adecuadamente las distintas actuaciones a implantar que respondan a objetivos cuantificables. Asociados a estos objetivos, se recomienda definir indicadores que midan los resultados y los costes necesarios para su consecución, compatibles y, en todo caso, y si fuera necesario, complementarios con los establecidos en el Plan Estatal. El resultado de estos indicadores debería permitir comparar las diferentes actuaciones y adoptar decisiones de asignación de los recursos públicos a aquellas que obtengan mayores resultados a un menor coste, garantizando así un mayor grado de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos.

Palencia, 16 de diciembre de 2015

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 01 - Subvenciones destinadas a la formación de trabajadores desempleados y ocupados.....	18
Cuadro 02 - Subvenciones concedidas para la formación de trabajadores desempleados u ocupados.....	18
Cuadro 03 - Finalidad.....	19
Cuadro 04 - Bases reguladoras y convocatorias.....	27
Cuadro 05 - Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas de acciones de orientación, formación e inserción.....	44
Cuadro 06 - Bases reguladoras y convocatorias de trabajadores ocupados.....	58
Cuadro 07 - Criterios, subcriterios y puntuación de formación de oferta para desempleados, gestionada con medios propios y ajenos (FOD)	78
Cuadro 08 - Cursos impartidos con medios ajenos.....	82
Cuadro 09 - Especialidades formativas cubiertas y sin cubrir con los cursos impartidos con medios ajenos	83
Cuadro 10 - Porcentaje de especialidades sin cubrir, por prioridades	83
Cuadro 11 - Familias (6) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2011.....	84
Cuadro 12 - Familias (3) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2011.....	85
Cuadro 13 - Cursos impartidos con medios propios.....	85
Cuadro 14 - Clasificación por familias profesionales de los cursos impartidos con más frecuencia con medios propios	86
Cuadro 15 - Tramos de puntuación y factores en la que se puntúa cada especialidad formativa	87
Cuadro 16 - Propuesta de las Gerencias Provinciales	90
Cuadro 17 - Acciones formativas prioritarias.....	90
Cuadro 18 - Cursos impartidos con medios ajenos.....	95
Cuadro 19 - Especialidades formativas cubiertas y sin cubrir con medios ajenos	96
Cuadro 20 – Porcentajes de especialidades sin cubrir por tramos.....	96
Cuadro 21 - Familias (6) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2012.....	97

Cuadro 22 - Familias (3) que concentran el mayor número de cursos con medios ajenos en el ejercicio 2012	98
Cuadro 23 - Cursos impartidos con medios propios	99
Cuadro 24 - Las 6 familias en que se imparten más cursos con medios propios (2012)	100
Cuadro 25 - Las 3 familias en que se imparten más cursos con medios propios (2012)	100
Cuadro 26 - Propuestas formativas provinciales.....	102
Cuadro 27 - Programación definitiva	104
Cuadro 28 - Acciones formativas solicitadas y programadas con medios ajenos.....	105
Cuadro 29 - Especialidades nuevas implantadas en todas las provincias	105
Cuadro 30 - Cursos impartidos con medios ajenos	106
Cuadro 31 - Especialidades formativas cubiertas y sin cubrir con medios ajenos.....	107
Cuadro 32 – Porcentaje de especialidades sin cubrir con medios ajenos.....	108
Cuadro 33 - Especialidades formativas impartidas del tramo 0-39.....	109
Cuadro 34 - Las 6 familias en que se imparten más cursos con medios ajenos (2013) ..	109
Cuadro 35 - Las 3 familias en que se imparten más cursos con medios ajenos (2013) ..	110
Cuadro 36 - Cursos impartidos con medios propios	111
Cuadro 37 - Las 6 familias en que se imparten más cursos con medios propios (2013) ..	112
Cuadro 38 - Las 3 familias en que se imparten más cursos con medios propios (2013) ..	112
Cuadro 39 - Inserción por familias, programación 2011	116
Cuadro 40 - Inserción por familias, programación 2012.....	117
Cuadro 41 - Inserción por familias, programación 2013.....	118
Cuadro 42 - Tasa media de inserción.	119
Cuadro 43 - Coste medio de inserción	120
Cuadro 44 - Evolución de las familias profesionales con una inserción del 0% en el ejercicio 2011	121
Cuadro 45 - Coste por alumno insertado en ocupación relacionada en familias, con una inserción del 0% en el ejercicio 2011	121
Cuadro 46 - Evolución de las familias profesionales con inserción entre el 1% y el 5% en el ejercicio 2011	122
Cuadro 47 - Coste por alumno insertado en ocupación relacionada en familias con inserción entre 1% y 5% en el ejercicio 2011.....	122
Cuadro 48 - Evolución de las familias profesionales con una mayor inserción en el ejercicio 2011	123

Cuadro 49 - Coste por alumno insertado en ocupación relacionada en familias con mayor inserción en el ejercicio 2011	124
Cuadro 50 - Inserciones de alumnos formados. Acciones formativas con compromiso de contratación	125
Cuadro 51 - Coste por alumno insertado.....	125
Cuadro 52 - Importes de las concesiones	128
Cuadro 53 - Usuarios de los programas de orientación/inserción y compromisos de contratación ejecutados	132
Cuadro 54 - Itinerarios y acciones formativas ejecutadas	134
Cuadro 55 - Destinatarios de las acciones de orientación, formación e inserción	134
Cuadro 56 - Inserción de los trabajadores destinatarios de las acciones de orientación, formación e inserción	135
Cuadro 57 - Coste del programa de orientación, formación e inserción	136
Cuadro 58 - Planes de formación dirigidos a trabajadores ocupados	140
Cuadro 59 - Subvenciones concedidas a las organizaciones empresariales y sindicales. Planes de formación intersectoriales	143
Cuadro 60 - Planes y acciones formativas dirigidos a trabajadores ocupados	148
Cuadro 61 - Acciones formativas de trabajadores ocupados, asociadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	148
Cuadro 62 - Participantes en acciones formativas dirigidas a trabajadores ocupados.	149
Cuadro 63 - Participantes en acciones formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	150
Cuadro 64 - Tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados.....	151
Cuadro 65 - Coste medio por participante y hora de formación.....	152
Cuadro 66 - Subvenciones concedidas planes de formación de trabajadores ocupados	153

CONTESTACION INFORME CONSEJO DE CUENTAS SOBRE LA FISCALIZACIÓN DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN

Con fecha 16 de octubre de 2015 se ha recibido en este Servicio Público de Empleo de Castilla y León, el informe provisional del Consejo de Cuentas relativo a la "Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León", incluida en el Plan Anual de Fiscalización de 2013, con el fin de que se formulen las alegaciones que se estimen pertinentes.

El presente informe se ha elaborado partiendo en un primer momento de los resultados de la fiscalización por servicios gestores, para por último dar contestación a cada una de las recomendaciones planteadas por esa Institución.

Al respecto podemos manifestar lo siguiente:

I. OBJETIVOS ALCANCE Y LIMITACIONES

En el **tercer punto del apartado II.2 de la auditoría, relativo al ámbito temporal (página 22)** se señala que las actuaciones del Consejo se han centrado en las convocatorias de subvenciones de los ejercicios 2012 y 2013, cuyo plazo de justificación finaliza en el ejercicio 2014. Sin embargo, por lo que se refiere a la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, este plazo se refiere a la ejecución de la subvención (apartado undécimo de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2013*), extendiéndose el plazo máximo de justificación al ejercicio 2015, ya que el plazo de justificación es de tres meses desde la finalización de la formación (apartado decimonoveno de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto*).

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN:

II.I. SERVICIO DE PROGRAMAS DE AUTONOMICOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL

1º. En el **APARTADO III.1.2.2** (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **página 41**, se afirma que el programa OFI no se encuentra integrado dentro de la formación de oferta del subsistema de formación profesional para el empleo.

Efectivamente es así porque no se trata de un programa de subvenciones para financiar formación exclusivamente sino que con él se financian itinerarios integrados en los que se realizan actuaciones de orientación y acompañamiento a la inserción a las que se añaden acciones de formación para el empleo encaminadas a cualificar al desempleado para mejorar su empleabilidad.

En el penúltimo párrafo de la pag 42 indica que *“la convergencia de las acciones formativas de la línea OFI con la de FOD, respecto a su tipología, podría ocasionar duplicidades en las acciones formativas ejecutadas anualmente”*. Al respecto señalamos que los participantes en las acciones formativas de OFI no pueden participar en las de FOD, por lo que no pueden existir duplicidades.

Insiste el informe en el último párrafo de la página 42 en que *“la finalidad que persiguen ambas subvenciones (FOP y OFI) también es la misma, “interpretación que no es correcta puesto que el programa FOD es un programa de mejora de la cualificación y el programa OFI es un itinerario integrado en el que la mejora de la cualificación es solo una parte de la mejora de la empleabilidad que se eleva considerablemente con acciones de orientación y acompañamiento a la inserción. Por otro lado, el colectivo de destinatarios es diferente en ambos programas:*

- En el programa FOD los destinatarios pueden ser desempleados y trabajadores. El programa OFI va dirigido únicamente a desempleados.
- Por otro lado, el colectivo de desempleados del programa OFI, seleccionados por la propia la entidad beneficiaria, son desempleados en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

Respecto al compromiso de inserción, no se puede decir que existen semejanzas entre FOD y OFI, tal como se indica en **el penúltimo párrafo de la página 43**, puesto que en el programa FOD ni se exige ni se valora el compromiso de inserción, mientras que en la vigente convocatoria de OFI el compromiso de inserción es obligatorio y causa de incumplimiento en la ejecución del programa si no se cumpliera.

Tal como se indica en el **último párrafo de la página 43** en los años anteriores la financiación de este programa se realizaba mediante la concesión de una subvención directa a los agentes económicos y sociales más representativos en Castilla y León y concesión de subvenciones en concurrencia competitiva para el resto de entidades y centros de formación. En el año 2015 se ha publicado una convocatoria de subvenciones para el programa OFI en concurrencia competitiva para todos los centros de formación inscritos y/o acreditados en el Registro de Centros de Castilla y León.

2º. En el APARTADO III.2.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la eficacia y de la eficiencia – Programa de orientación, formación e inserción de desempleados de regulación específica por parte de la Comunidad **página 127(párrafo tercero)**), se señala que **"no resulta coherente que ambas líneas de subvención dispongan de procedimientos diferentes para la selección de destinatarios, sobre todo si tenemos en cuenta que las acciones a desarrollar son diferentes en cada una de ellas"**. Se trata de programas diferentes porque tienen acciones en conjunto diferentes, con los que se pretende mejorar las condiciones de empleo de personas que están en diferente situación. Así, en el programa OFI, con un itinerario integrado se pretende trabajar con colectivos que están en peor situación de cara a conseguir un empleo y, por ello, en la

selección los técnicos de la entidad beneficiaria de la subvención realizan un trabajo de campo para selección a personas en especiales dificultades, en algunos casos en riesgo de exclusión social y del mercado de trabajo.

En consonancia con lo indicado, respecto de lo que consta en el **último párrafo de la citada página 127**, entendemos que el Servicio Público de Empleo lo que pretende, precisamente es optimizar los recursos poniendo en marcha dos programas, uno exclusivamente de formación FOD para desempleados que no precisan un tratamiento personalizado y otro constituido por un itinerario integrado (OFI) con el que se pretende mejorar la situación de empleabilidad de personas con menos capacidades para entrar en el mercado de trabajo.

Sobre la exigencia de un compromiso de contratación que debe ser cumplido por la entidad beneficiaria de la subvención del programa OFI se hacen dos valoraciones en la **página 133** : la primera en el primer párrafo indicando que el compromiso de contratación ha venido siendo, en las convocatorias de los años anteriores, diferente en el caso de los agentes económicos y sociales del resto de entidades beneficiarias y la segunda, en el segundo párrafo, en el que señala que "sería recomendable el alargamiento de la duración de los contratos exigibles. Como respuesta a dichos comentarios, indicamos que en la convocatoria OFI para 2015-2016 el compromiso de contratación es idéntico para todas las entidades beneficiarias y además se ha alargado la duración de los contratos que deben formalizarse una vez finalizado el itinerario a los 3 meses.

II.II. SERVICIO DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL

1º. EN LA PÁGINA 3 (Siglas y abreviaturas) se señala "*FOD: Formación y Orientación para Desempleados*", cuando debería decirse "*FOD: Formación de Oferta para Desempleados*".

2º. EN EL APARTADO III.1.2 (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **páginas 29**

y **30**, se indica que las convocatorias posteriores a la entrada en vigor del Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, y la Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre, que lo desarrolla, relativos al Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo, **introducen como requisito para ser beneficiario el de estar inscritos o acreditados en dicho Registro, sin que se modifiquen las bases para su incorporación.** A este respecto ha de señalarse que la disposición adicional tercera (*Equivalencias*) de la citada Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre, preceptúa que *"Las referencias a la homologación de centros y especialidades contenidas en la normativa reguladora de las subvenciones de formación profesional para el empleo en Castilla y León se entenderán efectuadas a la inscripción y, en su caso, acreditación de centros y entidades de formación en el Registro que se regula en esta Orden"*.

3º. EN EL APARTADO III.1.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **página 33**, **se afirma que la existencia de varios órganos de resolución e instrucción del procedimiento para el mismo objeto subvencionado incumple lo establecido en el artículo 9.2 de la Ley de Subvenciones de Castilla y León.** Ha de indicarse que la concurrencia en las subvenciones FOD se produce en cada acción formativa contenida en la convocatoria, y para cada acción formativa existe un único órgano de resolución e instrucción; las solicitudes de subvención presentadas para acciones formativas diferentes no concurren entre sí. En un sentido similar parece pronunciarse el informe de fiscalización cuando en el **apartado V.6)** (Recomendaciones), **páginas 177 y 178**, en relación con la concesión de subvenciones OFI recomienda *"sustituir las nueve asignaciones de crédito realizadas por las Gerencias Provinciales por una única valoración y asignación de crédito que sea resuelta por el Presidente del ECyL, o bien desconcentrar el crédito y delegar la competencia en los nueve gerentes provinciales, para conseguir en cada provincia una concurrencia competitiva en base a un único orden de prelación"*.

Es decir, la concurrencia es para cada acción formativa convocada a nivel de oficina de empleo. Se trata de garantizar la existencia de cursos en todas las provincias, en virtud de las necesidades formativas existentes en dicho ámbito

territorial. Por tanto, es totalmente ajustado al ordenamiento jurídico que un centro sea beneficiario de un curso en una provincia pese a tener menor puntuación que otro centro de otra provincia distinta; incluso en la misma provincia y oficina de empleo puede ocurrir esta circunstancia, ya que la concurrencia competitiva es por acciones formativas.

4º. EN EL APARTADO III.1.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **página 34**, se indica que la modificación de la normativa estatal en relación con los costes asociados no se refleja en la normativa autonómica. Esta misma afirmación se contiene en el **apartado IV.2.11)** (Conclusiones – Legalidad, eficacia y eficiencia formación trabajadores desempleados), **página 167**. Ha de tenerse en cuenta que la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en la Comunidad de Castilla y León, modificada mediante Orden EYE/541/2015, de 1 de julio, en su artículo 39 preceptúa que *“La suma de los costes asociados contemplados en la presente Sección no podrá superar el porcentaje del coste total de la actividad formativa realizada y justificada señalado en la normativa estatal”*.

5º. EN EL APARTADO III.1.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), se realizan **múltiples referencias a aspectos de las bases reguladoras y las convocatorias que, a juicio del órgano fiscalizador, alteran el régimen de concurrencia competitiva**. Ha de tenerse en cuenta que las bases reguladoras objeto de análisis fueron derogadas por la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en la Comunidad de Castilla y León, modificada mediante Orden EYE/541/2015, de 1 de julio. En su redacción actual, resultante de la modificación efectuada en 2015, las bases

reguladoras establecen una concurrencia única con requisitos idénticos para todos los solicitantes.

6º. EN EL APARTADO III.2.1. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la eficacia y de la eficiencia – Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados), **páginas 94 y 95, se formulan una serie de objeciones al sistema de determinación de las necesidades formativas de FOD.** Algunas de estas objeciones han desaparecido como consecuencia de la aprobación de las nuevas bases reguladoras; en cuanto al resto, el sistema de determinación de las necesidades formativas está en continua evolución, intentándose cada año introducir mejoras respecto de los anteriores.

7º. EN EL APARTADO III.2.1. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la eficacia y de la eficiencia – Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados), **página 116, se señala que los datos de inserción de alumnos que se aportan “se refiere a la inserción de alumnos desempleados que han participado en el programa FOD, careciendo de datos semejantes respecto de desempleados que no hayan recibido ningún tipo de formación, lo que permitiría efectuar las oportunas comparaciones y en su caso extraer conclusiones”.** Ha de manifestarse que el informe de inserción referido a alumnos que finalizan su formación en la anualidad 2012, como novedad el indicador para conocer la repercusión en el mercado laboral de las acciones formativas, incluye dos tablas resumen donde se indica el número de demandantes de empleo que, habiendo estado inscritos durante 6 meses o 12 meses, respectivamente, y sin haber realizado ninguna acción formativa, fueron contratados en los 6 meses posteriores a las fechas de referencia (30/06/2012 y 31/12/2012):

6 meses en el paro sin recibir formación		12 meses en el paro sin recibir formación	
Demandantes inscritos en ALTA ininterrumpidamente desde 01/01/2012 a		Demandantes inscritos en ALTA ininterrumpidamente desde 01/01/2012 a	
Total desempleados	103.280	Total desempleados	57.849
-----	-----	-----	-----
Contratos brutos	17.993	Contratos brutos	7.298
Contratos => 1 mes	14.506	Contratos => 1 mes	7.121
Contratos => 3 meses	11.752	Contratos => 3 meses	6.452
-----	-----	-----	-----
% inserción bruta	17,4%	% inserción bruta	12,6%
% inserción => 1 mes	14,0%	% inserción => 1 mes	12,3%
% inserción => 3 meses	11,4%	% inserción => 3 meses	11,2%

Una comparación entre la inserción de personas desempleadas que han recibido cursos de formación y aquellos que no han recibido ninguna formación, muestra que casi el doble de personas que realizan algún curso de formación encuentran un trabajo de más de 3 meses de duración que las que durante un año entero han permanecido como demandantes sin realizar ninguna acción formativa "oficial":

% Inserción de al menos 3 meses cursos FOD	19,3 %
% Inserción de al menos 3 meses desempleados 1 año sin formación	11,2%

En lo sucesivo, esta comparativa se incluirá en todos los informes de inserción elaborados por este Servicio de Programas de Formación e Inserción Profesional.

II.III. SERVICIO DE SERVICIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTINUA

1º. EN EL APARTADO III.1.2.3. relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras que rigen la concesión de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (página 59), se señala que el Real Decreto 395/2007, regula la formación para trabajadores ocupados, con la finalidad de proporcionar a éstos la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y que se ajuste a los requerimientos que en

cada momento puedan demandar las empresas. No obstante, también debe contemplarse otro de los fines esenciales de la formación de ocupados, cual es el desarrollo personal de estos trabajadores, tal y como se establece tanto en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007 (concepto y fines de la formación profesional) como en el artículo 20 de la misma norma (objeto de la formación profesional para el empleo). Es decir, se trata de un derecho individual del trabajador reconocido legalmente y que, además, al ser en su modalidad de oferta no se puede vincular a la relación del trabajador con la empresa.

2º. EN EL APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 (página 61), señala el informe que las bases reguladoras establecen como criterio de valoración de las solicitudes la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector al que van dirigidas que serán determinadas a propuesta de la Comisión Permanente de la Fundación, y que la fijación de estas prioridades no se detalla entre las obligaciones de las partes del Convenio y tampoco se ajusta a los cometidos de una entidad colaboradora que se establecen en la LGS y LSCyL. En relación con esta cuestión tenemos que señalar, en primer lugar, que la inclusión como criterio de valoración de la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector en la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León*, sigue lo preceptuado en la letra a) del primer punto del artículo 12 de la *ORDEN TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación*, relativo a los criterios para el otorgamiento de la subvención y su cuantificación. En concreto, señala esta disposición que las solicitudes, para poder ser financiadas, deberán respetar, al menos, la adecuación de la oferta formativa a las acciones/áreas prioritarias definidas por el Servicio Público de Empleo Estatal o los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades

Autónomas, sin perjuicio de las señaladas por las Comisiones Paritarias Sectoriales, en aplicación de lo establecido en el artículo 22, apartados 3 y 4, y en el artículo 24.1 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. Pues bien, siendo la normativa básica estatal la que habilita la inclusión de la adecuación de la oferta formativa a las prioridades formativas como criterio de valoración, la relación de prioridades formativas se somete a informe de la Comisión Permanente del Consejo General de Empleo de Castilla y León, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la LEY 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo, Servicio Público de Empleo de Castilla y León, siguiendo lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto 395/2007, y una vez informadas se procede a su aprobación por el Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, a través de su inclusión en la correspondiente resolución de convocatoria. Por tanto, la aprobación de las prioridades formativas para la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados se realiza por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León en el ejercicio de las competencias que le fueron atribuidas a través del *DECRETO 113/2004, de 21 de octubre, por el que se atribuye el ejercicio de la competencia en materia de formación continua al Servicio Público de Empleo de Castilla y León*, ejercidas, como en la misma atribución se determina "en coordinación con los órganos paritarios que se constituyan". Por tanto, constituida a estos efectos la Fundación Autónoma para la Formación en el Empleo, su función se limita a realizar la propuesta de prioridades, tal y como señala el quinto apartado de la base 10ª de la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, y ello en el ejercicio de las funciones que le son propias.

3º. ADEMÁS, EN ESTE MISMO APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 también se analizan los requisitos que deben reunir los beneficiarios y sus obligaciones (página 62). En relación con lo expuesto en el informe en relación con las entidades que pueden adquirir la condición de beneficiarias y sus obligaciones, tenemos que alegar, en primer lugar, por lo que se refiere a las entidades que pueden ser beneficiarias, que para los planes de

formación intersectoriales dirigidos a la formación de trabajadores y socios de la economía social, las Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades Laborales y las Organizaciones Representativas de la economía social no se precisa en el informe que deberán tener carácter intersectorial y gozar de suficiente implantación en Castilla y León; para los planes de formación intersectoriales dirigidos al colectivo de autónomos no se precisa en el informe que las asociaciones representativas de autónomos tienen que tener carácter intersectorial, que además también pueden ser beneficiarias las organizaciones contempladas en el artículo 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, y que tienen que contar con suficiente implantación en el ámbito de Castilla y León, teniendo preferencia las asociaciones con mayor implantación en Castilla y León; finalmente, para los planes de formación sectoriales, no se precisa en el informe que también pueden ser beneficiarias, junto con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las organizaciones empresariales y sindicales representativas en el correspondiente sector en Castilla y León. También tenemos que alegar, en segundo lugar, que en el informe se establece como requisito que estas entidades siempre deben estar acreditadas o inscritas en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo, desconociéndose la condición impuesta en la Base 3ª de la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio*, que señala expresamente: "siempre que se encuentren inscritos y, en su caso, acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 29 de la Orden TAS 718/2008/de 7 de marzo, en relación con el apartado primero del Art.9 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo". Por tanto, el requisito de la inscripción, y en su caso, acreditación para impartir la formación de oferta establecido en el artículo 29 de la Orden TAS 718/2008/de 7 de marzo, es de aplicación a los centros y entidades de formación mencionados en el artículo 9.1 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, en los términos establecidos en el citado precepto. De esta forma, **la letra b) del primer apartado del citado artículo 9 exige la acreditación o inscripción para impartir formación profesional para el empleo, únicamente, a los centros o entidades de formación a través de los que las organizaciones empresariales, sindicales y las otras entidades**

beneficiarias de los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados impartan los programas formativos, pero no se exige la inscripción o acreditación de las organizaciones empresariales y sindicales, y otras entidades beneficiarias de los planes de formación para la impartición de los programas formativos por sí mismas.

4º. En cuanto al análisis de los criterios de valoración de las solicitudes que se contempla en EL APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 (página 63), y en concreto, la adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigido, vuelve a establecer el informe que las necesidades son determinadas por FAFECYL y aprobadas por la Comisión Permanente de esta Fundación, y respecto a esta cuestión, se vuelve a reiterar las alegaciones formuladas anteriormente, en el sentido de que la aprobación de las prioridades formativas para la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados se realiza por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, y tal y como dispone el quinto punto de la base 10ª de la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio*, los criterios de prioridad de las acciones son los que se establecen en la resolución de convocatoria, por tanto se limita la función de la Comisión Permanente de FAFECYL a su propuesta.

5º. En cuanto al análisis de la cuantía individual de la subvención que se contempla en el APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 (página 64), el informe formula reparos en relación con los criterios de determinación de la cuantía individualizada de la subvención que se establecen en las bases reguladoras de la subvención siguiendo lo dispuesto en los artículos 17.2 f) de la LGS y en el artículo 6.2.b) de la LSCyL. Esta cuestión también resulta controvertida en el análisis de legalidad de las distintas bases reguladoras y convocatorias que se suceden en el informe, y por ello consideramos conveniente, con el fin de simplificar la exposición de nuestras alegaciones, tratar esta cuestión de una forma conjunta, siendo suficiente, después, la simple remisión a la misma.

Pues bien, en primer lugar, y siguiendo lo preceptuado en los artículos 17.2 f) de la LGS y en el artículo 6.2.b) de la LSCyL, las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados establecen los criterios de determinación de la cuantía individualizada de la subvención. De esta forma, tanto la base 11ª de la **ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio, como la base 11 de la ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, establecen los criterios a través de los cuales se determinará la cuantía individualizada de la subvención.** Sobre estos criterios se deben tener en cuenta dos premisas que se fijan en el propio articulado de las bases reguladoras, y que son: su desarrollo en la correspondiente convocatoria, y su agrupación en dos bloques bien diferenciados y de aplicación sucesiva. En relación con esta última cuestión explicamos: en el primer apartado de esta base 11ª se regulan los criterios de determinación de la cuantía de la subvención (el presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, la valoración técnica obtenida, los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo y el volumen de la actividad formativa cofinanciada por el Fondo Social Europeo) y en el segundo apartado de esta base 11ª se regulan los criterios de determinación de la cuantía de la subvención a conceder por cada acción formativa (el producto del número de horas de la misma por el número de alumnos y por el importe del módulo correspondiente). Esto es, siendo el objeto de la presente subvención planes de formación, la concurrencia se produce entre proyectos valorados de una manera integral, tomando en consideración todos los aspectos que son objeto de valoración técnica que dispone la normativa reguladora. Esto conduce a la distribución del presupuesto en función de los criterios que se señalan en el primer apartado de la base 11ª. Ahora bien, la ejecución material del plan de formación se lleva a cabo a través de la impartición de acciones formativas, por lo que se hace necesario para poder cuantificar la subvención que posteriormente será justificada, la aplicación de los criterios que se señalan en el segundo apartado de la citada base 11ª. En conclusión, se otorga un presupuesto global a cada uno de los planes que son propuestos como beneficiarios en función de los criterios establecidos en el primer apartado, y este presupuesto es concretado a través de los criterios que se detallan en el segundo apartado. Por tanto, todos los

criterios conducen a la determinación de la cuantía individualizada de la subvención, porque no se podría calcular una subvención en función de un proyecto de formación genérico, ya que podría conducir a que fuese de imposible ejecución, y por otro lado, tampoco se puede limitar la determinación de la subvención a una financiación de las acciones formativas solicitadas, ya que el objeto de la subvención son planes de formación, con un carácter integral, y no un mero conjunto de acciones formativas. En este sentido, la normativa autonómica no hace otra cosa que seguir lo dispuesto en la normativa básica estatal, y así, el segundo punto del artículo 12 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, establece que *"la cuantía de la subvención se calculará con arreglo a la metodología que establezca la Administración pública competente, teniendo en cuenta, al menos el presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, la valoración técnica obtenida, los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de la presente orden y el volumen de la actividad formativa cofinanciada por el Fondo Social Europeo. La cuantía máxima de subvención a conceder por cada acción formativa se determinará mediante el producto del número de horas de la misma por el número de alumnos y por el importe del módulo correspondiente"*.

De esta forma, explicados cuáles son los criterios de determinación de la subvención en las bases reguladoras, tenemos que hacer una precisión en relación con la fijación de los módulos económicos que son de aplicación, ya que en relación con los mismos, señala el informe que su cuantificación se determinará en la convocatoria, y vendrá determinado por el número de alumnos y horas de formación. Sin embargo tenemos que alegar que, efectivamente, la cuantificación de los módulos económicos se establece en la convocatoria, dentro de los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo tal y como dispone el primer apartado de la base 11ª de la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio*, no teniendo incidencia en su determinación ni el número de alumnos ni las horas de formación. Estos módulos económicos, como señala el Anexo I de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, son los que se establecen en este propio Anexo, y se concretarán, dentro de los límites fijados, en función de la modalidad de impartición y el nivel de la formación.

Fijados los criterios en las bases reguladoras se procede, como se dispone en las mismas, a su determinación en la propia convocatoria. En relación con este aspecto el informe señala su disconformidad con la metodología empleada, argumentando que los criterios utilizados para el reparto de fondos vulneran el procedimiento de libre concurrencia establecido. En relación con esta afirmación no podemos hacer otra cosa que manifestar nuestra oposición, ya que no se puede confundir el procedimiento de concurrencia competitiva con el procedimiento de determinación del importe de la subvención. El procedimiento de concurrencia competitiva consiste en comparar las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. El procedimiento de determinación del importe de la subvención conduce, con la aplicación de los criterios establecidos a estos efectos en las bases reguladoras y en la convocatoria, a la cuantificación del importe de la subvención. Por tanto, podemos concluir, que el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva exige una relación directa entre puntuación y proyecto subvencionado (es necesario para que el proyecto sea subvencionado que cuente con las mayores valoraciones técnicas), pero no necesariamente exige una relación directa entre puntuación y el importe de la subvención concedida. Esto es así porque el procedimiento de determinación del importe de la subvención se concibe de forma independiente, y no forma parte del procedimiento de concurrencia competitiva, y por ello son objeto de regulaciones independientes en la normativa de la subvención. En el caso concreto que nos ocupa vemos, por tanto, que el procedimiento de concurrencia competitiva se respeta escrupulosamente: los criterios de valoración son aplicados a todas las solicitudes presentadas, obteniendo una puntuación total de cada una de ellas que permite establecer un orden de prelación entre las mismas. Esa valoración técnica será uno de los criterios de determinación del importe de la subvención, pero no el único, no pudiendo provocar este aspecto la vulneración del procedimiento de concurrencia competitiva que señala el informe, ya que también son de aplicación los restantes criterios fijados en las bases reguladoras y en las convocatorias, tales como el presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, los módulos

económicos máximos establecidos en el Anexo I de Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo (a los que ya hemos hecho referencia) y el volumen de la actividad formativa cofinanciada por el Fondo Social Europeo. Además, en este mismo sentido, en relación con el criterio del presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, respecto del que el informe también formula objeciones, señalar que la distribución del presupuesto contemplada en la fórmula de financiación que se regula en las convocatorias, igualmente, no tiene incidencia la valoración técnica que preserva el procedimiento de concurrencia competitiva, sino en la fórmula de financiación, y con ello se quiere conseguir introducir elementos correctores en la determinación del importe de la subvención que tiendan a garantizar una oferta de formación plural, en la que se debe contar con la participación de los interlocutores sociales, tal y como detalla la propia exposición de motivos del Real Decreto 395/2007.

Por último, en relación con el análisis de la cuantía individual de la subvención que se recoge en el informe y como consecuencia de la aplicación de los criterios y del procedimiento de determinación de la cuantía de la subvención que acabamos de explicar, este Servicio gestor manifiesta su disconformidad con la recomendación que establece el informe en relación con la introducción en las bases reguladoras de la subvención de la regla excepcional del prorrateo a la que hace referencia el artículo 22.1 de la LGS, y ello porque como se ha detallado, los criterios establecidos para el cálculo del importe de la subvención distan mucho de configurar el procedimiento como un reparto proporcional de los fondos entre todas las solicitudes.

6º. POR OTRO LADO, EL APARTADO III.1.2.3.2 del informe analiza los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de la convocatoria 2011. Así, por lo que se refiere a los **beneficiarios (página 65)**, señala el informe que en todos los casos los beneficiarios han de ser organizaciones empresariales y sindicales más significativas en Castilla y León en los diferentes sectores. Considera este órgano gestor que la definición utilizada, genérica en extremo, no refleja la singularidad de cada uno de los tipos de planes de formación convocados, y sus correspondientes beneficiarios, remitiéndonos, en aras de lograr una mayor concreción que evite posibles confusiones, a las alegaciones formuladas

en relación con esta misma cuestión en relación con el apartado III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011, en concreto, los requisitos que deben reunir los beneficiarios y sus obligaciones (página 62). Además precisar que, en todo caso, es el concepto de representatividad el que determinará la condición de beneficiario (el informe habla de entidades más significativas).

Por lo que se refiere a la **cuantía de la subvención (página 66)**, nos remitimos a lo señalado en relación con la **cuantía individual de la subvención** en el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011.

7º. POR OTRO LADO, EL APARTADO III.1.2.3.3 del informe analiza los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras y convocatoria 2012. Así, por lo que se refiere al pago de la subvención, señala el informe que se mantiene la posibilidad de librar un anticipo del 100% del importe de la subvención sin que conste a esa fecha informe de la Consejería de Hacienda previsto en el artículo 37 de la LSCyL. En relación con esta cuestión tenemos que alegar, que en efecto, en el apartado vigésimo de la *ORDEN EYE/743/2012, de 6 de septiembre, por la que se modifica la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León, y se hace pública la convocatoria para el año 2012*, establece las entidades que lo hayan solicitado podrán recibir el anticipo, configurándose, por tanto una posibilidad, que requiere para que se haga efectiva, y como no puede ser de otra forma, de que se cumplan las condiciones que establece la legislación vigente en relación con la misma. Este carácter también se contempla en las Observaciones Complementarias N^º 3/2012 que formula la Intervención Delegada del Servicio Público de Empleo de Castilla y León en la propuesta de gasto de la convocatoria de fecha 4 de septiembre de 2012, en la que expresamente se señala que "dado que dicho informe no se aporta en este momento, ha de entenderse que la fiscalización realizada sobre la propuesta de aprobación del gasto queda condicionada a la emisión de dicho informe favorable. En caso contrario

deberá procederse por el órgano gestor a la tramitación del oportuno expediente de reajuste de anualidades”, no siendo óbice, por tanto, para fiscalizar de conformidad la aprobación del gasto. En todo caso, **con fecha 5 de septiembre de 2012** la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda emite informe favorable a la solicitud de autorización de anticipo (se adjunta copia).

8º. POR OTRO LADO, EL APARTADO III.1.2.3.4 del informe analiza los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras y convocatoria 2013, considerando necesario este órgano gestor formular alegaciones en relación con el análisis de la condición de beneficiario que se expone en el mismo (páginas 70 y 71). Así, en primer lugar, es preciso distinguir los requisitos exigidos por la norma para obtener la condición de beneficiario de los exigidos para impartir formación de oferta. De esta manera, como se ha visto a lo largo del informe, y tal como establece la normativa básica estatal (*REAL DECRETO 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; ORDEN TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación; Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, por la que se modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación*), las entidades que pueden adquirir la condición de beneficiario son diferentes según el tipo de plan de formación de que se trate. En concreto, y como novedad en las bases reguladoras y en la convocatoria correspondientes al ejercicio 2013, aparece un nuevo tipo de planes de formación (Planes de formación integrados por las acciones formativas vinculadas a la *obtención de certificados de profesionalidad a través de módulos formativos de los mismos, definidas como prioritarias por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, letra e, segundo apartado, base primera de la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio*) para los que podrán ser beneficiarios los centros y entidades de formación

debidamente inscritos y acreditados para el correspondiente certificado en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, creado por Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, en relación con el Real Decreto por el que se aprueba el correspondiente certificado de profesionalidad (letra e, del primer apartado de la base tercera de la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio), manteniéndose además la existencia de los otros cuatro tipos de planes de formación y sus correspondientes beneficiarios. Y por otro lado, los requisitos de impartición de la acción formativa son iguales para todas las entidades impartidoras, no pudiéndose desconocer la habilitación que otorga el artículo 9.1.b) del Real Decreto 395/2007, a la que hemos hecho referencia anteriormente, donde se permite que si las organizaciones empresariales no imparten la formación a través de ellas mismas sino por medio de centros de formación, son éstos los que deben estar inscritos y/o acreditados. Por tanto, existe una igualdad de trato en las entidades que imparten la formación. Y esto es así hasta el punto de no existir ningún obstáculo para que las organizaciones empresariales y sindicales se inscriban o acrediten en el Registro de Centros de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, pudiendo, en ese caso, concurrir a los planes de formación integrados por las acciones formativas vinculadas a la *obtención de certificados de profesionalidad a través de módulos formativos de los mismos, definidas como prioritarias por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León*. Ahora bien, cuestión distinta será los requisitos que tienen que cumplir las entidades para poder ser beneficiarias de cada uno de los planes convocados, aspecto en el que la convocatoria sigue lo dispuesto en la normativa básica estatal así como en las bases reguladoras autonómicas.

Por otro lado en relación con los **criterios de valoración, y en concreto, por lo que se refiere a la capacidad acreditada de la entidad solicitante (página 72)**, señalar que, efectivamente, siguiendo el sentido que se manifiesta en el informe en relación con el carácter discriminatorio que puede revestir la introducción como criterio de valoración de la experiencia previa en la formación, se ha introducido una modificación en este sentido en la normativa reguladora de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de ocupados para los ejercicios 2015 y 2016. Así, en la *RESOLUCIÓN de 9 de septiembre de 2015, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones*

públicas destinadas a la financiación de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León para los años 2015 y 2016, ha desaparecido este criterio de valoración.

Por otro lado, en cuanto al **objeto de la subvención (página 72)**, señala el informe que el objeto de la subvención no contempla los planes de formación de carácter sectorial, a pesar de estar incluidos dentro del objeto de las bases reguladoras. En relación con esta cuestión tenemos que alegar, que, en efecto, la no inclusión dentro del objeto de la convocatoria de este tipo de planes obedece a la aplicación de lo dispuesto en el tercer apartado de la base primera de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2013, que señala expresamente que "las resoluciones de convocatoria de las subvenciones a que se refieren las presentes bases reguladoras fijarán los tipos de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados que serán objeto de subvención a través de las mismas"*.

Además, señala el informe que **la convocatoria relativa al ejercicio 2013 no establece la priorización de las acciones formativas para cada uno de los tipos de planes de formación, no estableciéndose una correlación entre las necesidades del mercado laboral y la formación ofertada con la línea de subvención (página 72)**. En relación con esta cuestión tenemos que alegar que el tercer apartado de la base primera de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, señala expresamente que "las resoluciones de convocatoria de las subvenciones a que se refieren las presentes bases reguladoras fijarán los tipos de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados que serán objeto de subvención a través de las mismas, así como las acciones formativas consideradas prioritarias para cada uno de los tipos de planes de formación, a propuesta de la Comisión Ejecutiva de Formación para el Empleo de la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León"*. Así, en cumplimiento de lo preceptuado en las bases reguladoras, la convocatoria del

ejercicio 2013 (Anexo II de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2013*), aprueba en los Anexos II.IX y II.X de la misma la relación de acciones formativas consideradas prioritarias para cada uno de los planes de formación convocados, tal y como disponen las letras a,b,c y d del primer punto del apartado cuarto de la convocatoria (Anexo II). De esta forma, habiendo desaparecido como criterio de valoración la adecuación del plan de formación a las prioridades formativas establecidas en la convocatoria, lo que se pretende es que la oferta formativa se ajuste en su integridad a las acciones formativas consideradas prioritarias, consiguiendo de esta forma que la oferta formativa responda a las necesidades del mercado laboral, pero sin olvidar lo mencionado en relación con las finalidades que persigue la formación de oferta destinada a trabajadores ocupados, cuyos objetivos son aún más amplios.

Por lo que se refiere a la **cuantía de la subvención (página 73)**, nos remitimos a lo señalado en relación con la **cuantía individual de la subvención** en el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011.

9º. En cuanto al análisis de la eficacia y de la eficiencia que se recoge en el segundo punto del tercer apartado del informe, tenemos que alegar, por lo que se refiere a la **finalidad de la formación de oferta destinada a trabajadores ocupados (APARTADO III.2.3.1. FINALIDAD, página 138)**, como lo hicimos al hablar de la legalidad, que el Real Decreto 395/2007, regula la formación para trabajadores ocupados, con la finalidad de proporcionar a éstos la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y que se ajuste a los requerimientos que en cada momento puedan demandar las empresas. No obstante, también debe contemplarse otra de los fines esenciales de la formación de ocupados, cual es el desarrollo personal de estos trabajadores, tal y como se establece tanto en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007 (concepto y fines de la formación profesional) como en el artículo 20 de la misma norma (objeto de la formación profesional para el empleo).

10º. En cuanto al análisis de las reglas establecidas en la normativa para la distribución del presupuesto (APARTADO III.2.3.2. SISTEMA EMPLEADO PARA SELECCIONAR LOS PLANES FORMATIVOS A SUBVENCIONAR, página 140 y siguientes), como ya hemos señalado, además de reiterar nuestra defensa ya argumentada al respeto al procedimiento de concurrencia competitiva y de no aplicación de la regla del prorrateo que, tal y como detalla la propia exposición de motivos del Real Decreto 395/2007, en los planes de formación de oferta para trabajadores ocupados se debe contar con la participación de los agentes sociales, y así, la distribución del presupuesto, que no influye en la valoración técnica y que preserva el procedimiento de concurrencia competitiva, se establece una fórmula de que introducir elementos que tiendan a garantizar una oferta de formación plural.

11º. En cuanto a los indicadores de resultados (APARTADO III.2.3.5. INDICADORES DE EFICACIA, página 152), tal y como pone de manifiesto el informe, se ha producido un error en la extracción de datos utilizados para calcular la **tasa de mantenimiento del empleo**, consistente en haber tomado como referencia para el cómputo de los trabajadores que siguen en alta en la Seguridad Social a los 6 meses, el total de trabajadores participantes en los planes de formación (tanto ocupados como desempleados). Detectado el error, se adjunta como Anexo II.1 y Anexo II.2 los archivos que contienen los datos de la evaluación de ocupados relativos a las anualidades 2012 y 2013 (sustituye a la aportada con fecha 26 de agosto de 2015). En aplicación de los datos corregidos, la tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados recogida en el cuadro 64 del informe, arrojaría los siguientes resultados:

	2011	2012	2013
Número total de trabajadores ocupados, en alta en la Seguridad Social a los 6 meses	11.043	10.574	4.243
Número total de trabajadores ocupados formados	13.960	12.175	4.243
Porcentaje	79,1	86,85	100

12º. En cuanto a los indicadores de eficiencia (APARTADO III.2.3.6. INDICADORES DE EFICIENCIA, página 153), tal y como pone de manifiesto el informe, los datos que se observan en el **cuadro 65 coste medio por participante y hora de formación**, no son muy coherentes. Ello se debe a las cifras que se han tomado para su cálculo, en las que se ha producido un error interpretativo en el siguiente sentido: la ejecución material de los planes de formación se produce en el año natural siguiente a aquel en el que se produce su concesión, esto es, la convocatoria aprobada en el año 2012 se ejecuta en el año 2013, y así sucesivamente. Por ello, a la hora de calcular el coste medio por participante y hora de formación el importe de las obligaciones reconocidas a tener en cuenta debe ser el correspondiente al presupuesto aprobado en la convocatoria cuyos planes de formación se están ejecutando. En este sentido, se aporta como documentación adjunta (Anexo III.1 y Anexo III.2) el cálculo de las obligaciones reconocidas que se han ejecutado en el año 2012, que es el resultado de la suma del total de planes de formación al que se les ha concedido subvención al amparo de la a convocatoria 2011 (el importe convocado ascendió a 16.125.278,00 €), y el cálculo de las obligaciones reconocidas que se han ejecutado en el año 2013, que es el resultado de la suma del total de planes de formación al que se les ha concedido subvención al amparo de la a convocatoria 2012 (el importe convocado ascendió a 5.804.660,00 €). En aplicación de los datos corregidos, el **coste medio por participante y hora de formación** recogido en el cuadro 65 del informe, arrojaría los siguientes resultados:

	2011	2012	2013
Obligaciones reconocidas		15.817.537,41	5.802.879,85
Número de participantes que finaliza cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa	no se calcula	1.619.096	546.914
Coste medio		9,77	10,61

Por otro lado, como conclusiones comunes que se establecen en el informe (página 162), se señala el establecimiento en las tres líneas de subvenciones del criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la evaluación obtenida como beneficiarios de convocatorias anteriores. En relación con esta cuestión tenemos que alegar, por un lado, que en la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación de trabajadores ocupados no consta como criterio de valoración la evaluación obtenida por los centros de formación. No obstante, sí que se configuró como criterio de valoración, en relación con la capacidad acreditada de la entidad para la gestión del plan de formación, la experiencia previa en la formación, pero actualmente ha sido eliminado en la normativa reguladora de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de ocupados para los ejercicios 2015 y 2016.

Por lo que se refiere a las conclusiones sobre la legalidad, eficacia y eficiencia establecidas en el informe sobre la formación para ocupados (página 172), y en concreto, en cuanto al procedimiento establecido para determinar la cuantía de la subvención, nos remitimos a lo alegado en el presente escrito en el apartado relativo al análisis de la legalidad, solicitando que se tome en consideración a efectos de tenerlo en cuenta para verificar el respeto a la legalidad del mismo.

III. RECOMENDACIONES:

1º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.1)
(Recomendaciones), **página 176** relativa a que *"El ecyl debería establecer un **sistema de planificación, seguimiento y evaluación** de las políticas activas de empleo en materia de formación..... La planificación debería incluir la elaboración de un Plan Estratégico de Subvenciones...."*. Esta recomendación se atiende ya que el ECYL está elaborando un Plan Estratégico de Subvenciones, que recoge:

- Los objetivos estratégicos,
- Las líneas de subvención,
- Las áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen las ayudas,
- Los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación,
- El plazo necesario para su consecución,
- Los costes previsibles para su realización y fuentes de financiación,
- El régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones.
- Y el impacto previsto de las distintas líneas de ayudas.

2º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.2)
(Recomendaciones), **página 176** relativa a que *"debería eliminarse los criterios que valoran la capacidad de los solicitantes, en base a la **experiencia adquirida en la ejecución de subvenciones** en convocatorias anteriores del propio ECYL"*
(Programas FOD, OFI y OCUPADOS):

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral en su artículo 6. establece que las bases no podrán incluir, en ningún caso, criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.

La valoración de esta solvencia técnica requiere tener en cuenta la experiencia de los centros de formación en la ejecución de estos programas. No obstante, con el fin de permitir la incorporación de nuevos beneficiarios, en el apartado de evaluación de la calidad, se establece que aquellos centros que no cuentan con ésta recibirán la media de las puntuaciones de la última evaluación. Con esto se permite la incorporación de nuevos beneficiarios y expulsar a aquellos centros que hayan realizado una deficiente ejecución.

Por otro lado, la experiencia que se valora no se refiere exclusivamente al programa del que se trate, en las nuevas bases reguladoras se tienen en cuenta la experiencia en cualquier formación profesional para el empleo subvencionada o no.

Igualmente en la legislación de contratos del sector público se incluye dentro de la valoración técnica la experiencia profesional, por ello en términos similares se valora dicha experiencia en estos programas.

3º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.3) (Recomendaciones), **página 176** relativa a que "*se recomienda **unificar las dos secciones en que se divide actualmente el objeto de la subvención destinada a trabajadores desempleados (FOD)**, atendiendo a la naturaleza del procedimiento de concurrencia competitiva en el que se comparen en términos de igualdad todas las solicitudes presentadas*".

4º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.4) (Recomendaciones), **página 177**, **relativa al tratamiento igualitario de los beneficiarios de las subvenciones FOD:**

Ambas recomendaciones V.3) y V.4) ya han sido atendidas, toda vez que las bases reguladoras objeto de análisis fueron derogadas por la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores

desempleados, en la Comunidad de Castilla y León, modificada mediante Orden EYE/541/2015, de 1 de julio; en su redacción actual, resultante de la modificación efectuada en 2015, las bases reguladoras establecen una concurrencia única con requisitos idénticos para todos los solicitantes.

5º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.5) (Recomendaciones), página 177, relativa a la fijación de las especialidades formativas a partir de las necesidades del mercado laboral:

Por este Servicio Público de Empleo se está valorando que el mapa de necesidades formativas prioritarias se elabore por el Observatorio Regional de Empleo, concretando las acciones formativas a realizar, tanto mediante subvenciones como a través de los Centros de Formación de que es titular la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con indicación del número de acciones formativas de cada especialidad, detallando en su caso la modulación oportuna, y el ámbito geográfico y temporal en que deban impartirse.

No obstante, dicho mapa de necesidades formativas debe respetar lo dispuesto en la *Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral*, en cuyo artículo 4 se establece que "1. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del Observatorio del Servicio Público de Empleo Estatal, en coordinación y cooperación con las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y de los agentes sociales, a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, desarrollará una función permanente de prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo, para proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y recualificación del mercado laboral, y para anticiparse a los cambios y responder a la demanda que se pueda producir de mano de obra cualificada, contribuyendo así al desarrollo profesional y personal de los trabajadores y a la competitividad de las empresas.

2. La realización de la citada función comprenderá, al menos, las siguientes actividades:

a) *El desarrollo de una metodología y herramienta de análisis prospectivo, en las que se definan procedimientos estructurados para su desarrollo y la difusión y traslación de sus resultados a la programación de la oferta formativa.*

b) *La potenciación de las iniciativas de detección de necesidades mediante la coordinación de los distintos agentes que pueden aportar al proceso, en particular, las estructuras paritarias sectoriales, favoreciendo un marco de intercambio de información y puesta en común de conocimientos.*

c) *La identificación de las carencias y necesidades formativas concretas de los trabajadores, a partir de un análisis de su perfil profesional, de forma que puedan adquirir las competencias necesarias para evitar los desajustes con los requerimientos de cualificaciones del sistema productivo.*

3. *Los resultados de las actividades señaladas en el apartado anterior se plasmarán en el escenario plurianual a que se refiere el artículo 5. Asimismo, darán lugar a un informe anual que recogerá, al menos, la identificación de las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, las necesidades formativas de los trabajadores y las recomendaciones concretas que serán referentes de la programación de la oferta formativa dirigida a trabajadores ocupados y desempleados. De este informe se dará conocimiento al Consejo General de Formación Profesional y al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo"*

6º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.6) (Recomendaciones), **página 177 y 178**, *"la concesión de las subvenciones OFI, se recomienda **sustituir las nueve asignaciones de crédito realizadas por las Gerencias Provinciales por una única valoración y asignación de crédito que sea resuelta por el Presidente del ECYL o bien desconcentrar el crédito y delegar la competencia en los nueve Gerentes Provinciales"***:

En el programa OFI se realiza una valoración única de todas las solicitudes presentadas a nivel regional, asignándose el crédito en cada provincia en proporción al número de desempleados inscritos en las mismas. Con este procedimiento se pretende tener una oferta de Itinerarios OFI en todas las provincias. Si la asignación fuera única a nivel regional podría ocurrir que en algunas provincias no se ofertaran a los destinatarios ningún itinerario OFI.

7º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.7) (Recomendaciones), **página 178**, relativa a "***La concesión de subvenciones directas a los agentes sociales en las subvenciones OFI, se separan del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva y debe limitarse a los casos excepcionales previstos en la normativa de subvenciones***".

Esta Recomendación ya ha sido atendida, toda vez que las bases reguladoras objeto de análisis fueron derogadas por la Orden EYE/669/2015, de 31 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI). En estas bases reguladoras se establece una concurrencia única con requisitos idénticos para todos los solicitantes.

8º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.8) (Recomendaciones), **página 178**, establece la conveniencia "***de unificación de ambas líneas de subvención***" (***programas FOD y OFI***).

Al respecto debemos señalar que tal unificación no es posible ya que los colectivos a los que se aplican las acciones no son idénticos. La existencia de ambos programas con acciones diferentes tiene sentido en su aplicación a colectivos diferentes que requieren, por tanto, un tratamiento diferente. Igualmente las acciones que se aplican son distintas persiguiéndose en el programa OFI el tratamiento integrado al beneficiario debido como se ha dicho anteriormente a las dificultades de integración del colectivo al que va dirigido las ayudas (ver páginas 2 y 3 del presente informe).

9º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.9) (Recomendaciones), **página 179**, relativa a que "***la selección de los destinatarios de las acciones formativas, debería realizarse por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León***" (***programas FOD y OFI***):

En el programa FOD la selección de los destinatarios se hace ya por el Servicio Público de Empleo.

En el caso del Programa OFI la selección se realiza por las entidades beneficiarias al objeto de designar a aquellos candidatos que se adapten a los itinerarios propuestos ya que la entidad beneficiaria se compromete a trabajar con colectivos con dificultades de incorporación al mercado laboral, teniendo la obligación de conseguir un porcentaje de inserción mínimo.

10º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.10) (Recomendaciones), **página 179**, relativa a que ***“debería alargarse la duración de las contrataciones exigidas para subvencionar las acciones formativas”*** (**programa OFI**):

En la convocatoria OFI para 2015-2016 el compromiso de contratación es idéntico para todas las entidades beneficiarias y además se ha alargado la duración de los contratos que deben formalizarse una vez finalizado el itinerario pasando de una duración de un mes a 3 meses.

11º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.11) (Recomendaciones), **página 179**, relativa a que ***“La Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo de Castilla y León, no debería participar en la gestión de la subvención dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados...”***:

12º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.12) (Recomendaciones), **página 179y 180**, relativa a que se ***“debería evitar garantizar una financiación mínima a los beneficiarios y basarse en criterios asociados a la calidad de las acciones formativas y de los centros de formación subvencionados, garantizando así la consecución de la finalidad última de la subvención, cual es mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados a través de la mejora de su formación”***:

Por último, y en cuanto a las **RECOMENDACIONES 11 y 12** establecidas en el informe, conviene ponerlas en relación con los cambios introducidos por la nueva normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo aprobada en el ejercicio 2015, que ha dado lugar a la aprobación de unas nuevas bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de ocupados. Así, ha desaparecido de los criterios de valoración la experiencia previa de la entidad solicitante en la gestión de la formación (recomendación nº 2, página 176); en relación con la recomendación nº 11 (página 179), se debe tener en consideración la configuración como beneficiarios de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de trabajadores ocupados a los centros y entidades de formación debidamente inscritos y/o acreditados, habiendo desaparecido ya la participación de las organizaciones empresariales y sindicales, en condición de tales, en la gestión de las mismas; y en relación con la recomendación nº 12, ha desaparecido de la configuración de la fórmula de financiación los criterios de distribución del presupuesto (el presupuesto se distribuye en función de la valoración técnica obtenida).

Asimismo, en cuanto a las necesidades formativas, la propia Ley 30/2015 establece un procedimiento de detección de dichas necesidades que serán prioritarias en el subsistema de formación.

13º. LA RECOMENDACIÓN CONTENIDA EN EL APARTADO V.13) (Recomendaciones), **página 180**, relativa a que se debería "***establecer un único procedimiento de evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de las políticas activas de empleo, asociadas a la formación de los trabajadores que sea compatible y se integre con el Plan de Evaluación Estatal***" (**Programas FOD, OFI y OCUPADOS**):

Esta recomendación es atendida por lo que desde este Servicio Público de Empleo de Castilla y León se van a adoptar las medidas oportunas al objeto de establecer un procedimiento único de evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de las políticas activas de empleo, asociadas a la formación de los trabajadores, que sea compatible y se integre con el Plan de Evaluación Estatal.

En Arroyo de la Encomienda (Valladolid), a 13 de noviembre de 2015

LA GERENTE



Fdo: Rocio Lucas Navas



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES AL INFORME DE FISCALIZACIÓN
DE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2013

ÍNDICE

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.....	3
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	3
II.1. SERVICIO DE PROGRAMAS AUTONOMICOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL	3
II.2. SERVICIO DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL	15
II.3. SERVICIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTÍNUA	26

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

ACLARACIONES

El texto al que se alega se recoge en letra cursiva, el contenido de la alegación en letra normal.

La contestación figura en letra negrita.

Las referencias de las páginas están hechas en relación con el Informe Provisional para alegaciones.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO (ECyL), AL INFORME PROVISIONAL SOBRE LA EFICIENCIA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DE CASTILLA Y LEÓN

I. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES.

La contestación al Informe Provisional comienza con un comentario al ámbito temporal del Informe que no se considera propiamente una alegación y por tanto no es objeto de tratamiento.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

El Informe Provisional no incluye, dentro de los resultados del trabajo, los epígrafes, II.I, II.II y II.III señalados en las alegaciones, no obstante se mantiene el literal de la alegación presentada y se identifica en este Informe, el texto del Informe Provisional alegado.

II.1. SERVICIO DE PROGRAMAS AUTONOMICOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL OCUPACIONAL

1ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

“III.1.2.2. ACCIONES DE ORIENTACIÓN, FORMACIÓN E INSERCIÓN

El ECyL incluye entre sus políticas activas de empleo con destino a los trabajadores desempleados un programa específico de orientación, formación e inserción profesional (OFI). Este programa no se encuentra integrado dentro de la formación de oferta del subsistema de formación profesional para el empleo. Se trata, por lo tanto, de un programa específico de Castilla y León, con una regulación exclusivamente autonómica que no se financia con una transferencia finalista del Estado, sino que se cofinancia por la Comunidad Autónoma y por el Fondo Social Europeo a través del Programa Operativo FSE 2007-2013 (CCI 2007.ES052.PO002). (Página 41)

En este contexto debe señalarse que no existe coordinación entre ambas líneas de

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

subvenciones, por lo que la convergencia de las acciones formativas de la línea OFI con la de la línea FOD, respecto a su tipología, podría ocasionar duplicidades en las acciones formativas ejecutadas anualmente. (Página 42)

La finalidad última que persiguen ambas subvenciones también es la misma, mejorar la capacidad de inserción de los desempleados en la Comunidad mediante una mejora de su cualificación profesional adaptada a las necesidades del mercado, si bien las subvenciones OFI persiguen además la orientación y el acompañamiento del trabajador desempleado en la búsqueda de empleo. (Página 42-43)

También existen semejanzas en cuanto a los compromisos de contratación de los trabajadores de contratación vinculados a las acciones formativas. En la línea de subvenciones OFI se ha evolucionado en los procedimientos de concesión de subvenciones, desde la atribución de una mayor valoración técnica de los proyectos que incorporaban tales compromisos hacia la consideración de estos compromisos como requisitos necesarios para la obtención de las subvenciones, mientras que en la línea FOD, y como ya se ha comentado en este informe, las subvenciones que incluyen estos compromisos se conceden de forma directa, exigiéndose que esas contrataciones sean de al menos el 60 % de los trabajadores formados, preferiblemente con carácter indefinido o, en otro caso, de una duración no inferior a 6 meses.” (Página 43)

“La subvención concedida a los titulares de centros de formación en general se tramita por el procedimiento ordinario de concurrencia competitiva. Por el contrario, para la subvención correspondiente a los agentes sociales anteriormente mencionados se utiliza el procedimiento excepcional de concesión directa en base a razones de interés público, social, económico o humanitario, de acuerdo con el artículo 22.2.c) de la LGS. Al igual que en el caso de la subvención tramitada en concurrencia competitiva, la financiación de estas subvenciones directas procede de fondos autónomos y cofinanciación del Fondo Social Europeo, pero no están cofinanciadas con la transferencia finalista del Estado para la financiación del subsistema de formación para el empleo. (Página 43-44)

Alegación realizada:

1. En el **APARTADO III.1.2.2** (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **página 41**, se afirma que el **programa OFI no se encuentra integrado dentro de la formación de oferta del subsistema de formación profesional para el empleo.**

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Efectivamente es así porque no se trata de un programa de subvenciones para financiar formación exclusivamente sino que con él se financian itinerarios integrados en los que se realizan actuaciones de orientación y acompañamiento a la inserción a las que se añaden acciones de formación para el empleo encaminadas a cualificar al desempleado para mejorar su empleabilidad.

En el penúltimo párrafo de la pag 42 indica que *“la convergencia de las acciones formativas de la línea OFI con la de FOD, respecto a su tipología, podría ocasionar duplicidades en las acciones formativas ejecutadas anualmente”*. Al respecto señalamos que los participantes en las acciones formativas de OFI no pueden participar en las de FOD, por lo que no pueden existir duplicidades.

Insiste el informe en el último párrafo de la página 42 en que *“la finalidad que persiguen ambas subvenciones (FOP y OFI) también es la misma, “interpretación que no es correcta puesto que el programa FOD es un programa de mejora de la cualificación y el programa OFI es un itinerario integrado en el que la mejora de la cualificación es solo una parte de la mejora de la empleabilidad que se eleva considerablemente con acciones de orientación y acompañamiento a la inserción. Por otro lado, el colectivo de destinatarios es diferente en ambos programas:*

- En el programa FOD los destinatarios pueden ser desempleados y trabajadores. El programa OFI va dirigido únicamente a desempleados.
- Por otro lado, el colectivo de desempleados del programa OFI, seleccionados por la propia la entidad beneficiaria, son desempleados en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

Respecto al compromiso de inserción, no se puede decir que existen semejanzas entre FOD y OFI, tal como se indica en **el penúltimo párrafo de la página 43**, puesto que en el programa FOD ni se exige ni se valora el compromiso de inserción, mientras que en la vigente convocatoria de OFI el compromiso de inserción es obligatorio y causa de incumplimiento en la ejecución del programa si no se cumpliera.

Tal como se indica en **el último párrafo de la página 43** en los años anteriores la financiación de este programa se realizaba mediante la concesión de una subvención directa a los agentes económicos y sociales más representativos en Castilla y León y concesión de subvenciones en concurrencia competitiva para el resto de entidades y centros de formación. En el año 2015 se ha publicado una convocatoria de subvenciones para el programa OFI en

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

concurrencia competitiva para todos los centros de formación inscritos y/o acreditados en el Registro de Centros de Castilla y León.

Contestación a la alegación:

El Informe Provisional, tras analizar las diferencias entre el Programa OFI y la línea de subvenciones FOD, trata de poner de manifiesto los elementos comunes a ambas subvenciones, y uno de estos aspectos comunes es el tipo de acción formativa subvencionada. Las acciones formativas vinculadas al Programa OFI han ido evolucionando de forma paulatina, y en 2013 ya era obligatoria la asociación al Fichero de Especialidades y se valoraba la vinculación de la acción formativa a certificados de profesionalidad, de forma cuasi idéntica a las subvenciones de la línea FOD.

La alegación efectuada alude a los participantes en una u otras acciones formativas, pero no a la tipología de las acciones formativas, que es a lo que se refiere el Informe Provisional para alegaciones. Lo que se quiere remarcar en el Informe es que esa convergencia puede llegar a ocasionar que se ejecute dos veces la misma acción formativa, una subvencionada por el Programa OFI y otra por la línea de subvenciones del FOD, y ello con independencia de quienes sean los destinatarios de las acciones formativas en cada una de las líneas subvencionadas.

En la segunda parte de la alegación, el ente auditado se refiere exclusivamente a la primera línea del último párrafo de la página 42, pero ignora lo que se señala en el resto de este párrafo del Informe, ya que éste, tras indicar que “la finalidad última que persiguen ambas subvenciones también es la misma, mejorar la capacidad de inserción de los desempleados en la Comunidad mediante una mejora de su cualificación profesional adaptada a las necesidades del mercado”, añade a continuación que “si bien las subvenciones OFI persiguen además la orientación y el acompañamiento del trabajador desempleado en la búsqueda de empleo”. Dejándose claro que ambas subvenciones comparten finalidad, y que las del programa OFI, además, van dirigidas también a la orientación y asesoramiento del trabajador desempleado.

En cualquier caso debe señalarse que, a la vista de la justificación de las subvenciones, la importancia del coste que tienen las acciones de formación respecto del de las acciones de orientación y asesoramiento, evidencia que la finalidad principal perseguida por estas subvenciones es la formación del destinatario, teniendo carácter secundario y complementario de esta su orientación y asesoramiento.

En la alegación realizada se señala que el colectivo de destinatarios es diferente en los Programas OFI y FOD, basándose en dos argumentaciones, primero que en el Programa FOD los destinatarios pueden ser desempleados y trabajadores, mientras que en el OFI sólo desempleados, y segundo, que en el Programa OFI, dentro de los desempleados, solo se incluyen los amenazados de exclusión del mercado laboral.

En cuanto a la primera argumentación, debe indicarse que el Programa FOD tiene por objeto la concesión de subvenciones para la realización de acciones formativas dirigidas “prioritariamente” a los trabajadores desempleados. Para delimitar esta prioridad del colectivo de desempleados en estas subvenciones, el artículo 5 de la Orden TAS/718/2008, que desarrolla el Real Decreto 395/2007 que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, establece las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación, señala que la participación de los trabajadores desempleados en las acciones formativas será de al menos el 60% respecto del total de los trabajadores que inicien la formación, pudiendo las CCAA, dentro del respeto de ese límite, establecer porcentajes distintos de participación. A estos efectos, ni las bases reguladoras ni las convocatorias autonómicas establecen porcentajes diferentes, por lo que se desconoce en qué medida las acciones formativas van dirigidas finalmente a los trabajadores desempleados. Ahora bien, si acudimos a la memoria de actividades del ECyL del ejercicio 2013, y respecto los alumnos que finalizaron su formación en ese año podemos observar a quien se dirigieron fundamentalmente las acciones formativas subvencionadas por el programa FOD.

COLECTIVO	Nº alumnos
Personas con discapacidad desempleadas	191
Mujeres desempleadas	2.272
Desempleados baja cualificación	18
Jóvenes desempleados	3.333
Desempleados corta duración > 30 y < 45 años	2.912
Desempleados larga duración > 30 y < 45 años	1.675
Desempleados corta duración > 45 años	1.058
Desempleados larga duración > 45 años	1.108
Mujeres ocupadas	66

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Jóvenes ocupados	47
Ocupados (Mayores de 30 años, trabajadores PYMES, ocupados baja cualificación, personas con discapacidad ocupadas, formadores, militares profesionales y empleados públicos)	103
Otros colectivos (desempleados en itinerarios de formación personalizados, desempleados con riesgo de exclusión social, desempleados en situación de alta especial en la Seguridad Social, privados de libertad, desempleados baja cualificación, cuidadores de personas con dependencia, víctimas de violencia de género)	398
TOTAL	13.181

Como puede observarse en el cuadro anterior (8 primeras filas) de los 13.181 alumnos formados, al menos 12.567 eran desempleados, lo que representa un 95% del total, por lo que las subvenciones de la línea FOD se destinan fundamentalmente a la impartición de acciones formativas a los trabajadores desempleados, siendo los ocupados un colectivo muy minoritario. Por lo que en la práctica tanto la línea FOD como el Programa OFI tienen como destinatarios a los trabajadores desempleados.

Por otra parte, en la alegación efectuada se señala que el colectivo de desempleados del programa OFI son únicamente desempleados en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. En las bases reguladoras del Programa de 2011 y 2012 de estas subvenciones se señalaba como destinatarios a “los trabajadores desempleados o, amenazados de exclusión del mercado laboral” considerándose como amenazados de exclusión del mercado laboral a los demandantes con empleo coyuntural de duración no superior a 3 meses y a los demandantes de empleo contratados a tiempo parcial con una jornada no superior a 20 horas a la semana. Por lo tanto, del tenor literal de lo dispuesto en las Bases reguladoras, se infiere que estas se dirigen a dos colectivos de destinatarios diferenciados, de una parte, a los trabajadores desempleados y, de otra, a trabajadores demandantes de empleo que, desarrollando una actividad laboral, se consideran amenazados de exclusión del mercado laboral por no disponer de contratos estables o jornadas de trabajo completas. Como prueba de que, además de a los trabajadores amenazados de exclusión del mercado laboral así definidos, las subvenciones se destinan también al resto de los trabajadores desempleados, en la base 4ª (apartado 4º) de las

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

bases reguladoras de 2012, se señala que en la selección de los destinatarios tendrán carácter preferente los trabajadores desempleados establecidos como colectivos prioritarios con carácter general en la Estrategia Integrada de Empleo 2012-2015, y otros colectivos que necesiten de una atención específica que se recogen en dicha Estrategia, entre los que se incluyen: los jóvenes menores de 30 años en situación de desempleo, desempleados de larga duración, víctimas de violencia de género, personas en riesgo de exclusión social, desempleados como consecuencia de un expediente de regulación de empleo extintivo, mujeres y personas con discapacidad. Siendo además estos mismos colectivos, considerados como preferentes por la línea de subvenciones FOD tal y como se recoge en la base quinta de las sucesivas convocatorias.

Por si quedara alguna duda de que estas subvenciones se dirigen fundamentalmente al colectivo de desempleados en su conjunto teniendo carácter residual los demandantes de empleo en riesgo de exclusión del mercado laboral, en las bases reguladoras del programa OFI de 2013, desaparece toda mención a este último colectivo, considerándose únicamente como destinatarios a los trabajadores desempleados inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, teniendo igualmente preferencia dentro de este grupo los colectivos prioritarios de la Estrategia Integrada de Empleo 2012-2015. Colectivos de destinatarios, que son prácticamente idénticos que los de la línea FOD, tal y como se refleja en el cuadro de la memoria recogido previamente en la contestación de esta alegación.

En definitiva, los destinatarios de ambas subvenciones son fundamentalmente los mismos para el programa OFI y la línea FOD, es decir los desempleados y otros colectivos considerados como prioritarios por Estrategia Integrada de Empleo 2012-2015, por lo que no puede aceptarse la alegación formulada.

En lo referente a las semejanzas entre las subvenciones FOD y OFI en lo relativo al compromiso de contratación, el informe invoca únicamente esa semejanza respecto a las subvenciones del FOD concedidas de forma directa, ya que estas incluyen compromisos de contratación de, al menos, el 60 % de los trabajadores formados, preferiblemente con carácter indefinido o, en otro caso, de una duración no inferior a 6 meses. Estas subvenciones forman parte de la línea del FOD, por lo que sí existe una cierta semejanza con la línea OFI, ya con independencia del procedimiento de concesión que se emplee, ambas persiguen subvencionar acciones formativas que llevan aparejado compromisos de contratación.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Es más, es perfectamente factible que en las subvenciones de concurrencia competitiva de la línea FOD se valorara la existencia de tales compromisos, ya que el artículo 12.1 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, no limita los criterios que pueden emplearse por las Administraciones Autonómicas para la valoración de las solicitudes. Que se concedan subvenciones directas a acciones formativas que incluyen compromisos de contratación de al menos el 60% de los trabajadores formados, no impide que en la concurrencia competitiva se valore positivamente la existencia de compromisos por debajo de esos límites. A estos efectos, la exigencia de esos compromisos de contratación en el programa OFI (13% en 2013) constituyen una referencia obligada, tal y como se señala en la conclusión 16 de este informe, lo que justifica que en la recomendación nº 8, y en una propuesta global de unificación de ambas subvenciones se plantee : “Además, en esa línea resultante, y dados los positivos efectos que han tenido en la eficacia de las subvenciones OFI podría incluirse la exigencia de compromisos de contratación o criterios que valoren desde un punto de vista técnico la incorporación de tales compromisos, todo ello, con independencia del mantenimiento de subvenciones directas a acciones de formación con compromisos de contratación del 60% de los trabajadores formados”.

El último párrafo de la alegación 1ª no se considera una alegación propiamente dicha, sino una matización sobre el procedimiento de concesión que se emplea en 2015, que es diferente del que ha sido objeto de análisis en el Informe. Como se indica en varios apartados del informe, el reciente Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, ha introducido de manera inequívoca la concurrencia competitiva abierta, a todas las entidades de formación que cumplan los requisitos de acreditación y/o inscripción como norma general para la gestión de los fondos destinados a financiar las programaciones formativas de las distintas Administraciones Publicas. Este importante cambio normativo, en parte debido, tal y como señala la Exposición de Motivos a las recomendaciones del informe del Tribunal de Cuentas sobre la gestión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo ejercicio 2010, ha originado que el ECYL haya tenido que modificar todas sus bases reguladoras y sus procedimientos de concesión de las subvenciones, y entre ellas, se ha incluido también las del programa OFI.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

2ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

Desde el punto de vista de la igualdad de condiciones de acceso de los desempleados a acciones que posibiliten su inserción en el mercado laboral, no resulta coherente que ambas líneas de subvención dispongan de procedimientos diferentes para la selección de los destinatarios, sobre todo si tenemos en cuenta que las acciones a desarrollar son diferentes en cada una de ellas. Si un desempleado es seleccionado por el ECyL sólo recibe acciones de formación de la línea FOD, en cambio, si es escogido por el beneficiario (por ejemplo, organizaciones empresariales y sindicales) recibe además de acciones de formación, acciones de orientación y acompañamiento de la inserción. La selección de los destinatarios, debe realizarse por las Oficinas de Empleo del ECyL en ambas subvenciones para de este modo, posibilitar la igualdad de acceso a todas las acciones posibles gestionadas por la Administración. (Página 127)

Habida cuenta de las importantes semejanzas entra ambas líneas de subvenciones (beneficiarios, finalidad, objeto subvencionable y destinatarios) no resulta muy coherente que unos desempleados reciban exclusivamente acciones formativas y otros reciban, junto con las acciones formativas, acciones de orientación y de acompañamiento de la inserción. Si desde una perspectiva de eficacia los resultados de las subvenciones OFI son mejores que los de las subvenciones FOD, se estaría discriminando a unos trabajadores desempleados respecto a otros. En este caso, el ECyL debería plantearse utilizar una única línea subvencional que incorporase las acciones de orientación y asesoramiento para todos los desempleados, financiando la Comunidad de acuerdo con los recursos disponibles, las acciones de orientación y asesoramiento de todos los desempleados y las acciones formativas no financiadas con la transferencia finalista estatal. Por el contrario, si los resultados obtenidos a partir del coste incurrido en la línea OFI no son mejores que los de la línea FOD, el ECyL debería replantearse la existencia diferenciada de estas subvenciones. (Página 128-129)

De lo anterior se deduce que las condiciones de los compromisos de contratación no son idénticas para las subvenciones concedidas a través de los procedimientos de

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

concurrencia competitiva y de forma directa, lo que no parece guardar mucha coherencia respecto de la eficacia que debe perseguirse mediante la concesión de subvenciones. Ahora bien, en cualquier caso, y con independencia de esas diferencias entre ambos procedimientos, es muy positiva la evolución de los procedimientos hacia una mayor rigurosidad en cuanto a las exigencias de contratación de los trabajadores orientados, formados y acompañados, en aras de la consecución del fin que persiguen estas subvenciones, que no es otro, que el de alcanzar mayores cotas de inserción. (Página 134)

En cuanto al mantenimiento de la contratación en la concurrencia competitiva se observa en los ejercicios analizados una reducción de 9 meses a 3, y finalmente a 1. En cambio, en las subvenciones directas a UGT, CCOO y CECALÉ desde la exigencia de compromisos del 10% de los usuarios atendidos se fija solo en 1 mes la duración de los contratos. En este contexto, y en aras de una mayor eficacia, sería recomendable el alargamiento de la duración de los contratos exigibles, ya que a través de la concurrencia competitiva se puede exigir plazos más largos, y en las subvenciones directas, es el ECyL el que, en principio, puede fijar condiciones más restrictivas. (Página 134)

Alegación realizada:

2º. En el APARTADO III.2.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la eficacia y de la eficiencia – Programa de orientación, formación e inserción de desempleados de regulación específica por parte de la Comunidad **página 127(párrafo tercero)**, se señala que **“no resulta coherente que ambas líneas de subvención dispongan de procedimientos diferentes para la selección de destinatarios, sobre todo si tenemos en cuenta que las acciones a desarrollar son diferentes en cada una de ellas”**. Se trata de programas diferentes porque tienen acciones en conjunto diferentes, con los que se pretende mejorar las condiciones de empleo de personas que están en diferente situación. Así, en el programa OFI, con un itinerario integrado se pretende trabajar con colectivos que están en peor situación de cara a conseguir un empleo y, por ello, en la selección los técnicos de la entidad beneficiaria de la subvención realizan un trabajo de campo para selección a personas en especiales dificultades, en algunos casos en riesgo de exclusión social y del mercado de trabajo.

En consonancia con lo indicado, respecto de lo que consta en el **último párrafo de la citada página 127**, entendemos que el Servicio Público de Empleo lo que pretende, precisamente es optimizar los recursos poniendo en marcha dos programas, uno

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

exclusivamente de formación FOD para desempleados que no precisan un tratamiento personalizado y otro constituido por un itinerario integrado (OFI) con el que se pretende mejorar la situación de empleabilidad de personas con menos capacidades para entrar en el mercado de trabajo.

Sobre la exigencia de un compromiso de contratación que debe ser cumplido por la entidad beneficiaria de la subvención del programa OFI se hacen dos valoraciones en la **página 133**: la primera en el primer párrafo indicando que el compromiso de contratación ha venido siendo, en las convocatorias de los años anteriores, diferente en el caso de los agentes económicos y sociales del resto de entidades beneficiarias y la segunda, en el segundo párrafo, en el que señala que “sería recomendable el alargamiento de la duración de los contratos exigibles. Como respuesta a dichos comentarios, indicamos que en la convocatoria OFI para 2015-2016 el compromiso de contratación es idéntico para todas las entidades beneficiarias y además se ha alargado la duración de los contratos que deben formalizarse una vez finalizado el itinerario a los 3 meses.

Contestación a la alegación:

Como ya se ha indicado anteriormente, las dos líneas de subvenciones coinciden en cuanto a los destinatarios de la formación, ya que ambas tienen por finalidad la impartición de acciones formativas a los trabajadores desempleados y las dos atribuyen preferencia a colectivos en especiales dificultades. Por ello, y desde el punto de vista de la igualdad de condiciones de acceso de los desempleados a acciones que posibiliten su inserción en el mercado laboral, no resulta coherente con que ambas líneas de subvención dispongan de procedimientos diferentes para la selección de los destinatarios (en la línea FOD, por las Oficinas de Empleo del ECyL y en el Programa OFI por los Beneficiarios de las subvenciones).

Esta situación puede conllevar discriminaciones entre unos y otros desempleados, sobre todo, si tenemos en cuenta que la selección en FOD, conlleva acciones de formación, y en cambio en OFI, las mismas acciones pero acompañadas de acciones de orientación y asesoramiento. Así, si un posible destinatario se dirige o recibe una oferta formativa de las Oficinas de Empleo del ECyL sólo puede ser receptor de acciones de formación subvencionadas por la línea FOD, mientras que si se dirige o recibe una oferta formativa de uno de los posibles beneficiarios (fundamentalmente los Agentes sociales) del

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

programa FOD puede beneficiarse, además de esas acciones formativas, de las acciones de orientación y acompañamiento subvencionadas por ese programa.

Todo lo anterior, sin contar con el hecho de que la coexistencia de ambas líneas, conlleva que en la selección de destinatarios concurren las Oficinas del ECyL con la pluralidad de beneficiarios de la línea OFI impidiendo un análisis conjunto y coordinado de las necesidades formativas de los desempleados.

Por esas razones, en el Informe y para resolver estas asimetrías, se incluye la recomendación nº 9, que señala que: “Como consecuencia de la concurrencia de acciones de formación financiadas con subvenciones FOD y de acciones formativas y de orientación y acompañamiento de la inserción subvencionadas por el Programa OFI, y al objeto de evitar discriminaciones en cuanto al acceso de los desempleados a uno u otro tipo de acciones, la selección de los destinatarios de las acciones formativas, debería realizarse por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León”.

El seguimiento de esta recomendación garantizaría la unidad de criterio en la selección de los destinatarios y una asignación más coordinada de los mismos a una u otra vía de subvenciones.

Además de la identidad de destinatarios de las acciones subvencionadas, y como se contiene en el Informe y en la contestación de estas alegaciones, las subvenciones OFI y FOD tienen los mismos beneficiarios, finalidad y objeto subvencionable, por lo que no parece muy razonable su mantenimiento diferenciado, sobre todo, teniendo en cuenta la inexistencia de estudios que, de manera coordinada y conjunta, valoren la eficacia y eficiencia de las dos líneas. La concurrencia de dos programas de subvenciones distintos no garantiza una mayor optimización de los recursos como se indica en la alegación efectuada si, al mismo tiempo, no se dispone de análisis conjuntos que avalen la bondad y eficacia de su existencia diferenciada. Por esa razón, en el párrafo alegado se comenta, y en la recomendación nº 8 se viene a proponer que: “Habida cuenta de las grandes similitudes existentes entre las subvenciones del programa OFI y las subvenciones FOD, el ECyL debería establecer comparaciones entre las mismas, mediante el establecimiento de indicadores de eficacia y eficiencia comunes. A partir del análisis comparativo de estos indicadores se podrían extraer conclusiones relativas a la unificación de ambas líneas de subvención, o por el contrario, el mantenimiento diferenciado de la línea FOD y la posible supresión de la línea OFI.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Así, si el mayor coste que comportan las acciones de orientación y acompañamiento incluidas en el programa OFI determinan, en última instancia, unos mejores resultados de inserción de los trabajadores desempleados, el ECyL debería plantearse la fusión de ambas líneas, utilizando los recursos liberados de línea de subvenciones autonómica para, a partir de un único mapa de necesidades formativas prioritarias, ampliar las acciones formativas subvencionables, y al mismo tiempo, extender la subvención a las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción de todos los desempleados formados. Además, en esa línea resultante, y dados los positivos efectos que han tenido en la eficacia de las subvenciones OFI podría incluirse la exigencia de compromisos de contratación o criterios que valoren desde un punto de vista técnico la incorporación de tales compromisos, todo ello, con independencia del mantenimiento de subvenciones directas a acciones de formación con compromisos de contratación del 60% de los trabajadores formados.”

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

II.2. SERVICIO DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN E INSERCIÓN PROFESIONAL

1ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

FOD *Formación y Orientación para Desempleados. (Página 3)*

Alegación realizada:

1º EN LA PÁGINA 3 (Siglas y abreviaturas) se señala *FOD: Formación y Orientación para Desempleados*, cuando debería decirse *FOD: Formación de Oferta para Desempleados*.

Contestación a la alegación:

Se admite la alegación y se modifica el texto del informe.

En la página 3 del informe, donde dice: *FOD: Formación y Orientación para Desempleados*.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Debe decir: FOD: Formación de Oferta para Desempleados.

2ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

La regulación de los requisitos que deben reunir los beneficiarios, a la fecha de aprobación de esta Orden de Bases, establece que las entidades encargadas de impartir formación profesional para el empleo, debían estar “autorizadas y homologadas para la impartición de la correspondiente especialidad formativa en la Comunidad de Castilla y León”. En el ejercicio 2011, se regula el Registro de Centros de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, mediante Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, desarrollado mediante Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre. A partir de este momento, para obtener la condición de beneficiarios, los centros de formación deben estar inscritos o acreditados en el mismo. En el primer caso, para impartir formación no conducente a la obtención de certificados de profesionalidad, aunque vinculada al Catálogo y en caso de la acreditación, para impartir formación conducente a la obtención de certificados de profesionalidad. Este requisito, posterior a la aprobación de la Orden de Bases, se introduce en las convocatorias posteriores, pero no se modifican las bases para su incorporación de manera que los beneficiarios de la subvención sean entidades de formación inscritas o acreditadas en el Registro. (Página 29-30)

Alegación realizada:

2º. EN EL APARTADO III.1.2 (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **páginas 29 y 30**, se indica que las convocatorias posteriores a la entrada en vigor del Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, y la Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre, que lo desarrolla, relativos al Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo, **introducen como requisito para ser beneficiario el de estar inscritos o acreditados en dicho Registro, sin que se modifiquen las bases para su incorporación.** A este respecto ha de señalarse que la disposición adicional tercera (*Equivalencias*) de la citada Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre, preceptúa que “*Las referencias a la homologación de centros y especialidades contenidas en la normativa reguladora de las subvenciones de formación profesional para el empleo en Castilla y León*

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

se entenderán efectuadas a la inscripción y, en su caso, acreditación de centros y entidades de formación en el Registro que se regula en esta Orden”.

Contestación a la alegación:

Se admite la alegación y se modifica el texto del Informe.

Donde dice : La regulación de los requisitos que deben reunir los beneficiarios, a la fecha de aprobación de esta Orden de Bases, establece que las entidades encargadas de impartir formación profesional para el empleo, debían estar “autorizadas y homologadas para la impartición de la correspondiente especialidad formativa en la Comunidad de Castilla y León”. En el ejercicio 2011, se regula el Registro de Centros de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, mediante Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, desarrollado mediante Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre. A partir de este momento, para obtener la condición de beneficiarios, los centros de formación deben estar inscritos o acreditados en el mismo. En el primer caso, para impartir formación no conducente a la obtención de certificados de profesionalidad, aunque vinculada al Catálogo y en caso de la acreditación, para impartir formación conducente a la obtención de certificados de profesionalidad. Este requisito, posterior a la aprobación de la Orden de Bases, se introduce en las convocatorias posteriores, pero no se modifican las bases para su incorporación de manera que los beneficiarios de la subvención sean entidades de formación inscritas o acreditadas en el Registro. (Página 29-30)

Debe decir: La regulación de los requisitos que deben reunir los beneficiarios, a la fecha de aprobación de esta Orden de Bases, establece que las entidades encargadas de impartir formación profesional para el empleo, debían estar “autorizadas y homologadas para la impartición de la correspondiente especialidad formativa en la Comunidad de Castilla y León”. En el ejercicio 2011, se regula el Registro de Centros de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, mediante Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, desarrollado mediante Orden EYE/1598/2011, de 29 de diciembre. A partir de este momento, para obtener la condición de beneficiarios, los centros de formación deben estar inscritos o acreditados en el mismo. En el primer caso, para impartir formación no conducente a la obtención de certificados de profesionalidad, aunque vinculada al Catálogo y en caso de la acreditación, para impartir formación conducente a la obtención de

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

certificados de profesionalidad. Este requisito, posterior a la aprobación de la Orden de Bases, se introduce en las convocatorias posteriores. (Página 29-30)

3ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

Las subvenciones tramitadas por el procedimiento de concesión directa son resueltas por el Presidente del Servicio Público de Empleo.

En el caso de la concesión en concurrencia competitiva, el órgano competente para resolver es diferente para cada una de las modalidades en que se divide la concesión. Para las acciones impartidas por los centros de formación, en general, la concesión se resuelve por el Gerente Provincial del ECyL, de acuerdo con Resolución de 19 de febrero de 2009, del Presidente de Servicio Público de Empleo, por la que se delegan competencias en los Gerentes Provinciales. La concesión de la formación impartida por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se resuelve por el Presidente del Servicio Público de Empleo.

La instrucción del procedimiento así como la composición de la Comisión de Valoración (artículo 6.2.c LSCyL), en consonancia con lo anterior, corresponde a los servicios centrales o Gerencias Provinciales, en función de quien ostente la competencia para resolver. En este mismo Capítulo se establece el plazo máximo de notificación de la resolución.

La existencia de varios órganos de resolución e instrucción del procedimiento para el mismo objeto subvencionado, incumple lo establecido en el artículo 9.2 de la LSCyL, que establece que en los procedimientos de concurrencia competitiva, la competencia para resolver corresponderá a un sólo órgano. (Página 33)

Alegación realizada:

3º. EN EL APARTADO III.1.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **página 33, se afirma que la existencia de varios órganos de resolución e instrucción del procedimiento para el mismo objeto subvencionado incumple lo establecido en el artículo 9.2 de la Ley de Subvenciones de Castilla y León.** Ha de indicarse que la concurrencia en las subvenciones FOD se produce en cada acción formativa contenida en la convocatoria, y para cada acción

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

formativa existe un único órgano de resolución e instrucción; las solicitudes de subvención presentadas para acciones formativas diferentes no concurren entre sí. En un sentido similar parece pronunciarse el informe de fiscalización cuando en el **apartado V.6)** (Recomendaciones), **páginas 177 y 178**, en relación con la concesión de subvenciones OFI recomienda *“sustituir las nueve asignaciones de crédito realizadas por las Gerencias Provinciales por una única valoración y asignación de crédito que sea resuelta por el Presidente del ECyL, o bien desconcentrar el crédito y delegar la competencia en los nueve gerentes provinciales, para conseguir en cada provincia una concurrencia competitiva en base a un único orden de prelación”*.

Es decir, la concurrencia es para cada acción formativa convocada a nivel de oficina de empleo. Se trata de garantizar la existencia de cursos en todas las provincias, en virtud de las necesidades formativas existentes en dicho ámbito territorial. Por tanto, es totalmente ajustado al ordenamiento jurídico que un centro sea beneficiario de un curso en una provincia pese a tener menor puntuación que otro centro de otra provincia distinta; incluso en la misma provincia y oficina de empleo puede ocurrir esta circunstancia, ya que la concurrencia competitiva es por acciones formativas.

Contestación a la alegación:

El informe no plantea ningún inconveniente respecto a que se resuelva la concurrencia competitiva a nivel provincial, ya que, de otro modo, la aplicación de una concurrencia competitiva centralizada, podría originar que no se impartieran cursos de formación en algunas provincias o que la oferta formativa no se diversificara suficientemente por toda la Comunidad Autónoma. Como prueba de esa afirmación, en la recomendación 6ª se propone como alternativa “...desconcentrar el crédito y delegar la competencia en los nueve gerentes provinciales, para conseguir en cada provincia una concurrencia competitiva en base a un único orden de prelación”.

El problema que plantea el Informe es distinto y se refiere a que, para un mismo objeto subvencionable, exista una dualidad de órganos competentes para resolver (Gerentes provinciales del ECyL y Presidente del ECyL), según que las solicitudes sean de los centros de formación o de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Esta doble competencia para resolver, vulnera el artículo 9.2 de la LSCyL, que exige que en los procedimientos de concurrencia competitiva, la competencia para resolver corresponda a un sólo órgano.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Este incumplimiento es una consecuencia directa de que las bases reguladoras y las sucesivas convocatorias anuales, separen el objeto subvencionable en dos bloques en base a la figura del beneficiario de la subvención, implementando dos procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados, uno para los centros de formación y otro para los agentes sociales. La tramitación diferenciada de dos procedimientos es la que ocasiona que, para un mismo objeto subvencionable, existan varios órganos de resolución e instrucción.

La tramitación diferenciada de estos procedimientos como se indica en la conclusión 4 del informe, además de “vulnerar la normativa básica estatal que contempla un único procedimiento de concurrencia competitiva para subvencionar las acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados, va en contra de los principios de eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos del artículo 8.3 de la LGS, por cuanto ante la inexistencia de una comparación de las solicitudes de ambas vías, no se puede garantizar que los beneficiarios seleccionados sean los que habrían obtenido mejores puntuaciones en la valoración conjunta, ni tampoco que alguna de las acciones formativas seleccionadas pudiera haber sido impartida con un menor coste por un solicitante que no hubiera obtenido la subvención”.

En definitiva, el informe admite que se resuelva a nivel provincial previa desconcentración del crédito, pero en tal caso, los Gerentes provinciales deben resolver conjuntamente las solicitudes de los centros de formación en general y las de los agentes sociales. De este modo se garantiza: un único órgano competente para resolver todas las solicitudes presentadas a nivel provincial; la existencia de una concurrencia competitiva real; y una mayor eficacia y eficiencia de las subvenciones concedidas.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

4ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

El sistema de justificación (artículo 17.3.i LGS) se define en las Bases 22ª y 23ª, de manera conjunta para los distintos objetos subvencionables y beneficiarios. La modalidad de

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

justificación de las previstas en la LGS consiste en la presentación de una cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de la LGS y respetando lo establecido en el artículo 15 de la Orden TAS/718/2008. Por su parte las secciones segunda y tercera del Capítulo IV, describen detalladamente para las diferentes acciones los gastos subvencionables, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la LGS. Los gastos subvencionables se diferencian en función de que sean o no directamente imputables a la actividad subvencionada. La Orden de Bases establece que, las Administraciones Públicas competentes, pueden fijar límites económicos para los gastos directos, no obstante, no establece esta previsión para los indirectos, por tanto, en ambos casos, las administraciones gestoras deben respetar el máximo establecido en la normativa estatal, si bien, puede establecer límites inferiores para los gastos directamente imputables a la actividad. Para los gastos indirectos ha de respetarse el porcentaje de imputación (20% del gasto subvencionable), establecido en la Orden TAS/718/2008. La modificación introducida por la Orden ESS/1726/2012, altera este porcentaje (10%), pero este cambio no se refleja en la normativa autonómica que sigue admitiendo como gasto indirecto subvencionable hasta un 20% de los costes de la actividad formativa. (Página 33-34)

11) La modificación que la normativa básica estatal introduce en la regulación de los gastos subvencionables no se recoge en la normativa de la Comunidad Autónoma. A partir de la convocatoria del ejercicio 2012 se está admitiendo porcentaje de gastos indirectos subvencionables superior al admitido por la normativa estatal. (Apartado III.1.2.1.1.). (Página 167)

Alegación realizada:

4º. EN EL APARTADO III.1.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), **página 34**, se indica que la **modificación de la normativa estatal en relación con los costes asociados no se refleja en la normativa autonómica**. Esta misma afirmación se contiene en el **apartado IV.2.11)** (Conclusiones – Legalidad, eficacia y eficiencia formación trabajadores desempleados), **página 167**. Ha de tenerse en cuenta que la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en la Comunidad de Castilla y León,

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

modificada mediante Orden EYE/541/2015, de 1 de julio, en su artículo 39 preceptúa que “*La suma de los costes asociados contemplados en la presente Sección no podrá superar el porcentaje del coste total de la actividad formativa realizada y justificada señalado en la normativa estatal*”.

Contestación a la alegación:

La alegación hace referencia a la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, que no ha sido objeto de análisis por exceder del ámbito temporal de esta auditoría. Lo señalado no contradice el Informe Provisional que constata únicamente la falta de adecuación de la Orden de Bases autonómica que rige la convocatoria de acciones formativas para desempleados, a las sucesivas modificaciones de la normativa estatal básica que, a su vez, da lugar a la actualización de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo por la que se establecen las bases Regulatoras para la concesión de subvenciones públicas incluidas en el subsistema estatal de formación profesional para el empleo .

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

5ª ALEGACIÓN

Alegación realizada:

5º. EN EL APARTADO III.1.2. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la legalidad – Bases reguladoras, convocatorias y subvenciones directas), se realizan **múltiples referencias a aspectos de las bases reguladoras y las convocatorias que, a juicio del órgano fiscalizador, alteran el régimen de concurrencia competitiva.** Ha de tenerse en cuenta que las bases reguladoras objeto de análisis fueron derogadas por la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en la Comunidad de Castilla y León, modificada mediante Orden EYE/541/2015, de 1 de julio. En su redacción actual, resultante de la modificación efectuada en 2015, las bases reguladoras establecen una concurrencia única con requisitos idénticos para todos los solicitantes.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Contestación a la alegación:

Nuevamente se hace referencia a las bases reguladoras modificadas a partir de las nuevas exigencias de la normativa estatal, las cuales, como ya se ha comentado no han sido objeto de revisión en la fiscalización que ha dado lugar a la emisión de este informe. En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

6ª ALEGACIÓN

Alegación realizada:

EN EL APARTADO III.2.1. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la eficacia y de la eficiencia – Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados), **páginas 94 y 95, se formulan una serie de objeciones al sistema de determinación de las necesidades formativas de FOD.** Algunas de estas objeciones han desaparecido como consecuencia de la aprobación de las nuevas bases reguladoras; en cuanto al resto, el sistema de determinación de las necesidades formativas está en continua evolución, intentándose cada año introducir mejoras respecto de los anteriores.

Contestación a la alegación:

Lo indicado a estos efectos no se considera propiamente como una alegación sino una matización sobre los resultados obtenidos. En la conclusión nº 7 del Informe Provisional ya se hace referencia a la constante evolución del sistema de determinación de las necesidades formativas.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

7ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.2.1.4.1. Formación de oferta para desempleados gestionada con medios propios y ajenos
Como cuestión previa hay que mencionar que en los datos aportados se incluye la información agrupada relativa a la inserción profesional de los alumnos que han participado en los cursos de formación impartida con medios ajenos y medios propios.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Además, los datos de inserción de al menos un mes y al menos tres meses, se refiere al número o porcentaje de alumnos que han obtenido un contrato o pluralidad de contratos, (con las duraciones temporales mencionadas) por cuenta ajena o que se han autoempleado en los seis meses posteriores a la finalización de las acciones formativas convocadas respectivamente para los años 2011, 2012 y 2013. No se realizan más análisis en periodos temporales posteriores, al año o a los dos años de finalizar la formación, lo que aportaría una información más relevante para la toma de decisiones en materia de políticas activas de empleo.

Todos los datos que se aportan se refiere a la inserción de alumnos desempleados que han participado en el programa FOD, careciendo de datos semejantes respecto de desempleados que no hayan recibido ningún tipo de formación, lo que permitiría efectuar las oportunas comparaciones y en su caso extraer conclusiones.

En las páginas siguientes se recogen los cuadros que recogen la información estadística aportada por el Servicio FIP. (Página 116)

Alegación realizada:

7º. EN EL APARTADO III.2.1. (Resultados de la fiscalización – Análisis de la eficacia y de la eficiencia – Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores desempleados), **página 116**, se señala que los datos de inserción de alumnos que se aportan *“se refiere a la inserción de alumnos desempleados que han participado en el programa FOD, careciendo de datos semejantes respecto de desempleados que no hayan recibido ningún tipo de formación, lo que permitiría efectuar las oportunas comparaciones y en su caso extraer conclusiones”*. Ha de manifestarse que el informe de inserción referido a alumnos que finalizan su formación en la anualidad 2012, como novedad el indicador para conocer la repercusión en el mercado laboral de las acciones formativas, incluye dos tablas resumen donde se indica el número de demandantes de empleo que, habiendo estado inscritos durante 6 meses o 12 meses, respectivamente, y sin haber realizado ninguna acción formativa, fueron contratados en los 6 meses posteriores a las fechas de referencia (30/06/2012 y 31/12/2012):

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

6 meses en el paro sin recibir formación Demandantes inscritos en ALTA ininterrumpidamente desde 01/01/2012 a 30/06/2012		12 meses en el paro sin recibir formación Demandantes inscritos en ALTA ininterrumpidamente desde 01/01/2012 a 31/12/2012	
Total desempleados	103.280	Total desempleados	57.849
Contratos brutos	17.993	Contratos brutos	7.298
Contratos => 1 mes	14.506	Contratos => 1 mes	7.121
Contratos => 3 meses	11.752	Contratos => 3 meses	6.452
% inserción bruta	17,4%	% inserción bruta	12,6%
% inserción => 1 mes	14,0%	% inserción => 1 mes	12,3%
% inserción => 3 meses	11,4%	% inserción => 3 meses	11,2%

Una comparación entre la inserción de personas desempleadas que han recibido cursos de formación y aquellos que no han recibido ninguna formación, muestra que casi el doble de personas que realizan algún curso de formación encuentran un trabajo de más de 3 meses de duración que las que durante un año entero han permanecido como demandantes sin realizar ninguna acción formativa oficial:

% Inserción de al menos 3 meses cursos FOD	19,3 %
% Inserción de al menos 3 meses desempleados 1 año sin formación	11,2%

En lo sucesivo, esta comparativa se incluirá en todos los informes de inserción elaborados por este Servicio de Programas de Formación e Inserción Profesional.

Contestación a la alegación:

Se admite la alegación realizada y se modifica el texto del informe.

En la página 117, donde dice: *Todos los datos que se aportan se refiere a la inserción de alumnos desempleados que han participado en el programa FOD, careciendo de datos semejantes respecto de desempleados que no hayan recibido ningún tipo de formación, lo que permitiría efectuar las oportunas comparaciones y en su caso extraer conclusiones.*

En las páginas siguientes se recogen los cuadros que recogen la información estadística aportada por el Servicio FIP. (Página 117)

Debe decir: *Todos los datos que se aportan se refieren a la inserción de alumnos desempleados que han participado en el programa FOD.*

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

En las páginas siguientes se recogen los cuadros que recogen la información estadística aportada por el Servicio FIP. (Página 117)

II.3. SERVICIO DE FORMACIÓN PROFESIONAL CONTÍNUA

1ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

Junto a la formación para desempleados, el Real Decreto 395/2007 regula la formación para trabajadores ocupados, con la finalidad de proporcionar a éstos la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y que se ajuste a los requerimientos que en cada momento puedan demandar las empresas. (Página 59)

Alegación realizada:

1º. EN EL APARTADO III.1.2.3. relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras que rigen la concesión de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados (página 59), se señala que el Real Decreto 395/2007, regula la formación para trabajadores ocupados, con la finalidad de proporcionar a éstos la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y que se ajuste a los requerimientos que en cada momento puedan demandar las empresas. No obstante, también debe contemplarse otro de los fines esenciales de la formación de ocupados, cual es el desarrollo personal de estos trabajadores, tal y como se establece tanto en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007 (concepto y fines de la formación profesional) como en el artículo 20 de la misma norma (objeto de la formación profesional para el empleo). Es decir, se trata de un derecho individual del trabajador reconocido legalmente y que, además, al ser en su modalidad de oferta no se puede vincular a la relación del trabajador con la empresa.

Contestación a la alegación:

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo que regula el subsistema de formación profesional para el empleo, establece en el artículo 2 el concepto y fines de esta formación. Tal y como señala el ente auditado, junto con la mejora de la cualificación

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

profesional de los trabajadores, el Real Decreto señala como finalidad de la formación, el desarrollo personal de los mismos, pero no se limita a este aspecto. El artículo 2, enumera los siguientes fines de la formación profesional para el empleo:

- a) Favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores desempleados y ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal.*
- b) Proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas.*
- c) Contribuir a la mejora de la competitividad y productividad de las empresas.*
- d) Mejorar la empleabilidad de los trabajadores especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.*
- e) Promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos “formales y no formales”, como de la experiencia laboral sea objeto de acreditación.*

La finalidad descrita en el Informe Provisional no recoge el tenor literal de la normativa estatal, sino la esencia de la finalidad última de la formación para trabajadores ocupados cual es, a juicio de este Consejo, la mejora de su cualificación ajustada a las necesidades de su vida laboral y adaptada a los requerimientos que en cada caso demande en el mercado de trabajo. El desarrollo personal de los trabajadores a través de la formación es de aplicación tanto a los trabajadores desempleados como ocupados e inherente, con carácter general, a toda actividad formativa, pero no se consideró relevante en un informe de auditoría, centrado en la eficacia y eficiencia de la formación laboral para el empleo y enfocado a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, no su enriquecimiento personal.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

2ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

La participación de esta Fundación en la gestión de la subvención se encuentra amparada en el Convenio Específico de Colaboración suscrito el 24 de septiembre de 2007 con el ECyL. El objeto de este convenio es establecer las condiciones del apoyo técnico que la Fundación

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

prestará al Organismo Autónomo en la gestión de las solicitudes de ayuda, presentadas al amparo de la convocatoria de subvenciones para financiar la formación profesional para el empleo y dirigida a trabajadores ocupados. Las funciones desarrolladas por esta Fundación, de acuerdo con lo establecido en el Convenio se centran en el apoyo al ECyL en la gestión de la subvención mediante el análisis y valoración de las solicitudes recibidas y la posterior revisión de la liquidación presentada por los beneficiarios. Además de estas funciones y sin que esté previsto en el Convenio de colaboración, las bases reguladoras establecen como criterio de valoración de las solicitudes la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector al que van dirigidas que serán determinadas a propuesta de la Comisión Permanente de la Fundación. La fijación de estas prioridades no se detalla entre las obligaciones de las partes del Convenio y tampoco se ajusta a los cometidos de una entidad colaboradora que se establecen en la LGS y LSCyL.

Por otra parte, el contenido de este Convenio no se ajusta lo previsto en el artículo 12 y siguientes de la LGS y artículo 5 de la LSCyL para las entidades colaboradoras, por cuanto no detalla todos los aspectos a desarrollar por la Fundación como entidad colaboradora, en concreto:

- Identificación de la normativa reguladora especial de las subvenciones que van a ser gestionadas por la entidad colaboradora.*
- Requisitos que debe cumplir y hacer cumplir la entidad colaboradora en las distintas fases del procedimiento de gestión de la subvención.*
- Forma de justificación por parte de los beneficiarios del cumplimiento de las condiciones para el otorgamiento de la subvención y requisitos para su verificación, así como el plazo y forma de presentación de la documentación justificativa. (Página 61)*

Alegación realizada:

2º. EN EL APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 (página 61), señala el informe que las bases reguladoras establecen como criterio de valoración de las solicitudes la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector al que van dirigidas que serán determinadas a propuesta de la Comisión Permanente de la Fundación, y que la fijación de estas prioridades no se detalla entre las obligaciones de las partes del Convenio y tampoco se ajusta a los cometidos de una entidad colaboradora que se establecen en la LGS y LSCyL. En relación con esta cuestión tenemos que señalar, en primer lugar, que la inclusión como criterio

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

de valoración de la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector en la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León*, sigue lo preceptuado en la letra a) del primer punto del artículo 12 de la *ORDEN TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación*, relativo a los criterios para el otorgamiento de la subvención y su cuantificación. En concreto, señala esta disposición que las solicitudes, para poder ser financiadas, deberán respetar, al menos, la adecuación de la oferta formativa a las acciones/áreas prioritarias definidas por el Servicio Público de Empleo Estatal o los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las señaladas por las Comisiones Paritarias Sectoriales, en aplicación de lo establecido en el artículo 22, apartados 3 y 4, y en el artículo 24.1 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. Pues bien, siendo la normativa básica estatal la que habilita la inclusión de la adecuación de la oferta formativa a las prioridades formativas como criterio de valoración, la relación de prioridades formativas se somete a informe de la Comisión Permanente del Consejo General de Empleo de Castilla y León, en el ejercicio de las funciones que le atribuye la LEY 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León y el Decreto 110/2003, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Organismo Autónomo, Servicio Público de Empleo de Castilla y León, siguiendo lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto 395/2007, y una vez informadas se procede a su aprobación por el Presidente del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, a través de su inclusión en la correspondiente resolución de convocatoria. Por tanto, la aprobación de las prioridades formativas para la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados se realiza por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León en el ejercicio de las competencias que le fueron atribuidas a través del *DECRETO 113/2004, de 21 de octubre, por el que se atribuye el ejercicio de la competencia en materia de formación continua al Servicio Público de Empleo de Castilla y León*, ejercidas, como en la misma atribución se determina “en coordinación con los órganos paritarios que se constituyan”. Por tanto, constituida a estos efectos la Fundación Autonómica para la

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Formación en el Empleo, su función se limita a realizar la propuesta de prioridades, tal y como señala el quinto apartado de la base 10ª de la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, y ello en el ejercicio de las funciones que le son propias.

Contestación a la alegación:

2º El Apartado III.1.2.3.1 del Informe Provisional, al analizar las funciones asumidas por FAFECyL y en relación con los criterios de valoración de las solicitudes, establece literalmente: “Sin que esté previsto en el Convenio de Colaboración, las bases reguladoras establecen como criterio de valoración de las solicitudes la adecuación de la formación a las necesidades prioritarias del ámbito o sector al que van dirigidos que serán determinadas a propuesta de la Comisión Permanente de la Fundación”, por su parte, en la documentación facilitada a este Consejo de Cuentas con fecha 25 de febrero de 2015, en relación con la determinación del Mapa de Necesidades Formativas, previsto en el VI Plan Regional de Empleo, se menciona expresamente “en el seno de la Comisión de Formación de la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo de Castilla y León, se aprueban la prioridades formativas para cada uno de los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados que serán objeto de convocatoria”. En el mismo sentido, los Estatutos de la mencionada Fundación, al establecer las competencias de las Comisiones Ejecutivas, establecen que corresponde a la Comisión Ejecutiva para la Formación “determinar las prioridades de las acciones formativas a financiar y de sus beneficiarios de la formación prioritaria de los trabajadores ocupados”, por tanto, lo manifestado por ese Servicio Público de Empleo en fase de alegaciones contradice lo manifestado por el mismo Organismo en la documentación facilitada a este Consejo de Cuentas.

En cualquier caso, independientemente de si las prioridades formativas son aprobadas por la Comisión Permanente o propuestas por la Comisión Permanente, son elaboradas por la Fundación y el sentido del Informe se dirige a señalar que se desconocen los parámetros utilizados por esta Fundación para fijar estas prioridades, lo cual impide a este Órgano de Control emitir una opinión acerca de la adecuación de las mismas a las necesidades del mercado de trabajo. No han sido facilitadas a lo largo del trabajo de campo, previo a la elaboración de este Informe, ni en la fase actual de alegaciones, los

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

criterios utilizados para determinar estas prioridades lo que impide constatar su idoneidad para responder a las necesidades de cualificación de los trabajadores.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

3ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

Los requisitos que deben reunir los beneficiarios y sus obligaciones (artículo 17.3.b LGS) se determinan en las Bases 3ª y 4ª. Podrán adquirir esta condición las siguientes entidades en función del objeto de la subvención, siempre que estén acreditadas o inscritas en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo:

- *Para los planes de formación intersectoriales, las organizaciones empresariales y sindicales intersectoriales más representativas en Castilla y León.*
- *Para los planes de formación intersectoriales dirigidos a la formación de trabajadores y socios de la economía social, las Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades laborales y las organizaciones representativas de la economía social.*
- *Para los planes de formación intersectoriales dirigidos al colectivo de autónomos, las asociaciones representativas de este colectivo.*
- *Para los planes de formación sectoriales, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas así como los entes paritarios creados al amparo de la negociación colectiva sectorial estatal.*

El artículo 3.1 de la Orden TAS/718/2008, modificada por la Orden ESS/1726/2012, admite la posibilidad de que sean beneficiarios de las subvenciones para ocupados, además de las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, los centros y entidades de formación debidamente inscritos o acreditados en el correspondiente registro a que se refiere el artículo 24, apartados 2 y 3 del Real Decreto 395/2007. El apartado tercero, referido a los centros o entidades de formación fue introducido por la Ley 3/2012, de medidas urgentes. Esta modificación se introduce en la normativa Autonómica mediante la Orden EYE/743/2012, de 6 de septiembre, que admite la posibilidad de que este tipo de entidades puedan adquirir la condición de beneficiarios. Esta posibilidad debe constar en las

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

convocatorias posteriores a esta fecha, por tanto no figura en la correspondiente al ejercicio 2011. (Página 62-63)

Alegación realizada:

3º. ADEMÁS, EN ESTE MISMO APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 también se analizan los requisitos que deben reunir los beneficiarios y sus obligaciones (página 62).

En relación con lo expuesto en el informe en relación con las entidades que pueden adquirir la condición de beneficiarias y sus obligaciones, tenemos que alegar, en primer lugar, por lo que se refiere a las entidades que pueden ser beneficiarias, que para los planes de formación intersectoriales dirigidos a la formación de trabajadores y socios de la economía social, las Confederaciones y Federaciones de Cooperativas y/o Sociedades Laborales y las Organizaciones Representativas de la economía social no se precisa en el informe que deberán tener carácter intersectorial y gozar de suficiente implantación en Castilla y León; para los planes de formación intersectoriales dirigidos al colectivo de autónomos no se precisa en el informe que las asociaciones representativas de autónomos tienen que tener carácter intersectorial, que además también pueden ser beneficiarias las organizaciones contempladas en el artículo 21.5 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo, y que tienen que contar con suficiente implantación en el ámbito de Castilla y León, teniendo preferencia las asociaciones con mayor implantación en Castilla y León; finalmente, para los planes de formación sectoriales, no se precisa en el informe que también pueden ser beneficiarias, junto con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, las organizaciones empresariales y sindicales representativas en el correspondiente sector en Castilla y León. También tenemos que alegar, en segundo lugar, que en el informe se establece como requisito que estas entidades siempre deben estar acreditadas o inscritas en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo, desconociéndose la condición impuesta en la Base 3ª de la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio*, que señala expresamente: “siempre que se encuentren inscritos y, en su caso, acreditados en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero del artículo 29 de la Orden TAS 718/2008/de 7 de marzo, en relación con el apartado primero del Art.9 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo”. Por tanto, el requisito de la inscripción, y en su caso,

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

acreditación para impartir la formación de oferta establecido en el artículo 29 de la Orden TAS 718/2008/de 7 de marzo, es de aplicación a los centros y entidades de formación mencionados en el artículo 9.1 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, en los términos establecidos en el citado precepto. De esta forma, la letra b) del primer apartado del citado artículo 9 exige la acreditación o inscripción para impartir formación profesional para el empleo, únicamente, a los centros o entidades de formación a través de los que las organizaciones empresariales, sindicales y las otras entidades beneficiarias de los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados impartan los programas formativos, pero no se exige la inscripción o acreditación de las organizaciones empresariales y sindicales, y otras entidades beneficiarias de los planes de formación para la impartición de los programas formativos por sí mismas.

Contestación a la alegación:

El Informe Provisional no reproduce el tenor literal de la figura del beneficiario en ninguna de las tres líneas de subvención analizadas dado que para cada una de estas se analizan las convocatorias de tres ejercicios y la reproducción literal, no solo de la figura del beneficiario sino también del objeto, los destinatarios, la cuantía de la subvención, el método de justificación, los criterios de valoración habrían dificultado la legibilidad del informe y su concreción y nos habría alejado de su finalidad última que es, en este área en concreto, verificar la legalidad de las bases reguladoras y las convocatorias.

El Consejo de Cuentas conoce y así lo hace constar en el Informe Provisional, los requisitos exigidos en el Real Decreto 395/2007 para adquirir la condición de entidad beneficiaria en relación con la exigencia de inscripción en el Registro de Centros y Entidades de Formación del Servicio Público de Empleo, y la evolución que la determinación de la figura del beneficiario de estas subvenciones ha sufrido como consecuencia de la reforma introducida en el mercado laboral por la Ley 3/2012, de medidas urgentes.

El artículo 9 del mencionado Real Decreto 395/2007 establece como posibles beneficiarias *“Las organizaciones empresariales y sindicales y otras entidades beneficiarias de los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, por sí mismas o a través de los centros y entidades contemplados en los programas formativos de las citadas organizaciones o entidades beneficiarias. Cuando se trate de centros o entidades*

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

de formación deberán estar acreditados o inscritos según los casos”. Esto es, han de estar inscritos y en su caso acreditados los centros o entidades de formación a través de los cuales las organizaciones empresariales y sindicales pueden impartir formación, no las propias organizaciones que han de subcontratar con estos centros la impartición de la formación tal y como se señala en el apartado III.1.2.3.4 del Informe.

Por su parte el artículo 24 del mismo texto, en relación con la formación de ocupados establece que para el desarrollo de los planes de formación se suscribirán convenios entre los órganos competentes de cada comunidad autónoma y las organizaciones beneficiarias de las subvenciones. Tras la reforma operada por la Ley 3/2012, se incluye dentro de estos posibles beneficiarios a *“los centros y entidades de formación debidamente acreditados e inscritos en el Registro de Centros y Entidades de Formación de la correspondiente Comunidad Autónoma”*. El Informe Provisional señala, sin que se haya hecho referencia a ello en las alegaciones, que la Convocatoria del 2012 no incluye a estos centros como posibles beneficiarios a pesar de establecerse así en las bases Regulatoras que se aprueban de forma simultánea a esta convocatoria.

En este sentido, el Informe concluye, en el mencionado apartado III.1.2.3.4. (Página 71) la inscripción es requisito para poder adquirir la condición de beneficiario en el caso de los centros o entidades de formación, condición que no se exige para los beneficiarios que sean organizaciones empresariales y sindicales y supone un trato desigual para acceder a la subvención entre todos los posibles solicitantes.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

4ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

Los criterios de valoración de las solicitudes y su ponderación se incluyen en la Base 10ª (artículo 17.3.e LGS):

- *Capacidad acreditada de la entidad solicitante para la gestión y ejecución del Plan (hasta 20 puntos). Se valorará atendiendo a la información disponible en la memoria Justificativa del Plan de Formación y en la capacidad técnica del solicitante, teniendo en cuenta los aspectos que determine la convocatoria.*

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

- *Aspectos técnicos de las acciones formativas (hasta 20 puntos). Se valorará teniendo en cuenta la información facilitada por la entidad en cada una de las acciones formativas.*
- *Incorporación de un porcentaje de participantes en módulos formativos vinculados al Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales (hasta 10 puntos).*
- *Incorporación de acciones formativas o contenidos orientados al fomento de la cultura emprendedora, el autoempleo, la cultura de la igualdad, sensibilización en medio ambiente y tecnologías de la información y telecomunicaciones (hasta 10 puntos).*
- *Adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigido (hasta 40 puntos). Estas necesidades son determinadas por la Fundación Autónoma para la Formación en el Empleo de Castilla y León y aprobadas por la Comisión Permanente de esta Fundación. Se desconocen los parámetros utilizados para la determinación de estas necesidades, por tanto, no se puede evaluar su grado de adecuación a las necesidades del mercado de trabajo. (Página 63)*

Alegación realizada:

4º. En cuanto al análisis de los criterios de valoración de las solicitudes que se contempla en EL APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 (página 63), y en concreto, la adecuación de la oferta formativa del plan de formación a las necesidades del ámbito o sector al que va dirigido, vuelve a establecer el informe que las necesidades son determinadas por FAFECYL y aprobadas por la Comisión Permanente de esta Fundación, y respecto a esta cuestión, se vuelve a reiterar las alegaciones formuladas anteriormente, en el sentido de que la aprobación de las prioridades formativas para la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados se realiza por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, y tal y como dispone el quinto punto de la base 10ª de la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio*, los criterios de prioridad de las acciones son los que se establecen en la resolución de convocatoria, por tanto se limita la función de la Comisión Permanente de FAFECYL a su propuesta.

Contestación a la alegación:

Nos remitimos al tratamiento de la alegación nº 2.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

5ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

La determinación de la cuantía individual de la subvención se establece en la Base 11ª, de acuerdo con los módulos máximos establecidos en la Orden TAS/718/2008. La cuantificación de estos módulos se determinará en la convocatoria y vendrá determinado por el número de alumnos y horas de formación. La convocatoria añade un criterio adicional para determinar la cuantía de la subvención, que será analizado posteriormente, según el cual, respetando el máximo establecido en la base nº 11, se distribuirá proporcionalmente el crédito a la valoración técnica obtenida. Este criterio debería haberse introducido en las bases reguladoras al determinar el procedimiento para cuantificar la subvención de acuerdo con los artículos 17.2.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL. Por otra parte el artículo 22.1 de la LGS establece este prorrateo entre los beneficiarios del importe global máximo destinado a las subvenciones, como procedimiento excepcional y siempre que así se establezca en la bases, a pesar de lo cual, no figura en el articulado analizado

La composición de la Comisión de Valoración (artículo 6.c. LSCyL) se establece en la Base 20ª, al regular el procedimiento y estará integrada por:

- *El Secretario Técnico Funcional del Servicio Público de Empleo, que actuará como Presidente.*
- *El Jefe de Servicio de Formación Profesional Continua.*
- *Un técnico de la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León.*

De acuerdo con lo previsto en la Orden TAS/718/2008, la Orden de Bases establece que la ejecución de las actuaciones se instrumentará mediante la suscripción de convenios con las entidades beneficiarias con el contenido mínimo previsto en la Orden Ministerial. Tendrán una duración anual o plurianual, de acuerdo con lo establecido en la convocatoria. En las convocatorias objeto de análisis se establece que la duración de los convenios será anual.

El procedimiento de concesión de la subvención (artículo 17.3.d LGS) se regula en el Capítulo II en la Base 16ª y siguientes. El órgano encargado de la instrucción del procedimiento es el Servicio Público de Empleo a través del Servicio de Formación Continua, que contará con el apoyo técnico de la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Una vez recibidas las solicitudes por el ECyL, éstas son remitidas a la Fundación, que procederá a la grabación de los datos en las aplicaciones informáticas propiedad de la Administración, a la que tendrá acceso. La Fundación realizará el análisis, valoración y cálculo de la financiación correspondiente a cada expediente, que será remitido al Servicio Público de Empleo para su análisis por la Comisión de Valoración. El contenido de este informe de valoración no es vinculante para esta Comisión en la que, como se ha señalado anteriormente, participa junto a los técnicos del ECyL, un representante de la Fundación. En base a la documentación de los expedientes y la valoración técnica de la Fundación, la Comisión de Valoración emitirá un informe de carácter vinculante, que remitirá al órgano instructor. Este elaborará una propuesta de resolución que se notifica al interesado para la formulación de alegaciones y en su caso, la reformulación de la solicitud. Una vez transcurrido este plazo, el órgano instructor emite informe de resolución definitiva y presenta el modelo de convenio a suscribir con el beneficiario, que será nuevamente sometido a informe de la Fundación y la Comisión Permanente del Consejo General de Empleo.

La participación de la Fundación vuelve a ser determinante en el momento de revisar la documentación justificativa presentada por el beneficiario, que será remitida por el ECyL a la Fundación que lo revisa y emite el correspondiente informe de liquidación. (Página 64-65)

Alegación realizada:

5º. En cuanto al análisis de la cuantía individual de la subvención que se contempla en el APARTADO III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011 (página 64), el informe formula reparos en relación con los criterios de determinación de la cuantía individualizada de la subvención que se establecen en las bases reguladoras de la subvención siguiendo lo dispuesto en los artículos 17.2 f) de la LGS y en el artículo 6.2.b) de la LSCyL. Esta cuestión también resulta controvertida en el análisis de legalidad de las distintas bases reguladoras y convocatorias que se suceden en el informe, y por ello consideramos conveniente, con el fin de simplificar la exposición de nuestras alegaciones, tratar esta cuestión de una forma conjunta, siendo suficiente, después, la simple remisión a la misma.

Pues bien, en primer lugar, y siguiendo lo preceptuado en los artículos 17.2 f) de la LGS y en el artículo 6.2.b) de la LSCyL, las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados establecen los criterios de determinación de la cuantía individualizada de la subvención. De esta forma,

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

tanto la base 11ª de la ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio, como la base 11 de la ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, establecen los criterios a través de los cuales se determinará la cuantía individualizada de la subvención. Sobre estos criterios se deben tener en cuenta dos premisas que se fijan en el propio articulado de las bases reguladoras, y que son: su desarrollo en la correspondiente convocatoria, y su agrupación en dos bloques bien diferenciados y de aplicación sucesiva. En relación con esta última cuestión explicamos: en el primer apartado de esta base 11ª se regulan los criterios de determinación de la cuantía de la subvención (el presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, la valoración técnica obtenida, los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo y el volumen de la actividad formativa cofinanciada por el Fondo Social Europeo) y en el segundo apartado de esta base 11ª se regulan los criterios de determinación de la cuantía de la subvención a conceder por cada acción formativa (el producto del número de horas de la misma por el número de alumnos y por el importe del módulo correspondiente). Esto es, siendo el objeto de la presente subvención planes de formación, la concurrencia se produce entre proyectos valorados de una manera integral, tomando en consideración todos los aspectos que son objeto de valoración técnica que dispone la normativa reguladora. Esto conduce a la distribución del presupuesto en función de los criterios que se señalan en el primer apartado de la base 11ª. Ahora bien, la ejecución material del plan de formación se lleva a cabo a través de la impartición de acciones formativas, por lo que se hace necesario para poder cuantificar la subvención que posteriormente será justificada, la aplicación de los criterios que se señalan en el segundo apartado de la citada base 11ª. En conclusión, se otorga un presupuesto global a cada uno de los planes que son propuestos como beneficiarios en función de los criterios establecidos en el primer apartado, y este presupuesto es concretado a través de los criterios que se detallan en el segundo apartado. Por tanto, todos los criterios conducen a la determinación de la cuantía individualizada de la subvención, porque no se podría calcular una subvención en función de un proyecto de formación genérico, ya que podría conducir a que fuese de imposible ejecución, y por otro lado, tampoco se puede limitar la determinación de la subvención a una financiación de las acciones formativas solicitadas, ya que el objeto de la subvención son planes de formación, con un carácter integral, y no un mero conjunto de acciones formativas. En este sentido, la normativa autonómica no hace otra cosa que seguir lo dispuesto en la normativa básica estatal, y así, el segundo punto del artículo 12 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, establece que *“la cuantía de la subvención se calculará con arreglo a la metodología que establezca la*

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Administración pública competente, teniendo en cuenta, al menos el presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, la valoración técnica obtenida, los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de la presente orden y el volumen de la actividad formativa cofinanciada por el Fondo Social Europeo. La cuantía máxima de subvención a conceder por cada acción formativa se determinará mediante el producto del número de horas de la misma por el número de alumnos y por el importe del módulo correspondiente.

De esta forma, explicados cuáles son los criterios de determinación de la subvención en las bases reguladoras, tenemos que hacer una precisión en relación con la fijación de los módulos económicos que son de aplicación, ya que en relación con los mismos, señala el informe que su cuantificación se determinará en la convocatoria, y vendrá determinado por el número de alumnos y horas de formación. Sin embargo tenemos que alegar que, efectivamente, la cuantificación de los módulos económicos se establece en la convocatoria, dentro de los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo tal y como dispone el primer apartado de la base 11ª de la *ORDEN EYE/1497/2009, de 6 de julio*, no teniendo incidencia en su determinación ni el número de alumnos ni las horas de formación. Estos módulos económicos, como señala el Anexo I de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, son los que se establecen en este propio Anexo, y se concretarán, dentro de los límites fijados, en función de la modalidad de impartición y el nivel de la formación.

Fijados los criterios en las bases reguladoras se procede, como se dispone en las mismas, a su determinación en la propia convocatoria. En relación con este aspecto el informe señala su disconformidad con la metodología empleada, argumentando que los criterios utilizados para el reparto de fondos vulneran el procedimiento de libre concurrencia establecido. En relación con esta afirmación no podemos hacer otra cosa que manifestar nuestra oposición, ya que no se puede confundir el procedimiento de concurrencia competitiva con el procedimiento de determinación del importe de la subvención. El procedimiento de concurrencia competitiva consiste en comparar las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios. El procedimiento de determinación del importe de la subvención conduce, con la aplicación de los criterios establecidos a estos efectos en las bases

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

reguladoras y en la convocatoria, a la cuantificación del importe de la subvención. Por tanto, podemos concluir, que el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva exige una relación directa entre puntuación y proyecto subvencionado (es necesario para que el proyecto sea subvencionado que cuente con las mayores valoraciones técnicas), pero no necesariamente exige una relación directa entre puntuación y el importe de la subvención concedida. Esto es así porque el procedimiento de determinación del importe de la subvención se concibe de forma independiente, y no forma parte del procedimiento de concurrencia competitiva, y por ello son objeto de regulaciones independientes en la normativa de la subvención. En el caso concreto que nos ocupa vemos, por tanto, que el procedimiento de concurrencia competitiva se respeta escrupulosamente: los criterios de valoración son aplicados a todas las solicitudes presentadas, obteniendo una puntuación total de cada una de ellas que permite establecer un orden de prelación entre las mismas. Esa valoración técnica será uno de los criterios de determinación del importe de la subvención, pero no el único, no pudiendo provocar este aspecto la vulneración del procedimiento de concurrencia competitiva que señala el informe, ya que también son de aplicación los restantes criterios fijados en las bases reguladoras y en las convocatorias, tales como el presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo (a los que ya hemos hecho referencia) y el volumen de la actividad formativa cofinanciada por el Fondo Social Europeo. Además, en este mismo sentido, en relación con el criterio del presupuesto destinado a la financiación de la actividad formativa, respecto del que el informe también formula objeciones, señalar que la distribución del presupuesto contemplada en la fórmula de financiación que se regula en las convocatorias, igualmente, no tiene incidencia la valoración técnica que preserva el procedimiento de concurrencia competitiva, sino en la fórmula de financiación, y con ello se quiere conseguir introducir elementos correctores en la determinación del importe de la subvención que tiendan a garantizar una oferta de formación plural, en la que se debe contar con la participación de los interlocutores sociales, tal y como detalla la propia exposición de motivos del Real Decreto 395/2007.

Por último, en relación con el análisis de la cuantía individual de la subvención que se recoge en el informe y como consecuencia de la aplicación de los criterios y del procedimiento de determinación de la cuantía de la subvención que acabamos de explicar, este Servicio gestor manifiesta su disconformidad con la recomendación que establece el informe en relación con la introducción en las bases reguladoras de la subvención de la regla

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

excepcional del prorrateo a la que hace referencia el artículo 22.1 de la LGS, y ello porque como se ha detallado, los criterios establecidos para el cálculo del importe de la subvención distan mucho de configurar el procedimiento como un reparto proporcional de los fondos entre todas las solicitudes.

Contestación a la alegación:

El tratamiento de la alegación relativa a la determinación de la cuantía de la subvención, ha de ser afrontada desde distintos puntos de vista:

- **En primer lugar, el ente auditado argumenta que el reparto del importe global de la subvención a partes iguales entre organizaciones empresariales y sindicales, responde a la imposibilidad de calcular una subvención “en función de un proyecto de formación genérico ya que podría conducir a que fuese de imposible ejecución”, en este sentido, no queda suficientemente argumentado que el proyecto presentado en la solicitud sea genérico y qué dificultades de ejecución pueden surgir a la hora de calcular su financiación en virtud de los costes directos e indirectos que suponen su desarrollo.**

Por otro lado, el ECyL continua argumentando que el plan de formación financiado es un plan integral, no la mera suma de acciones formativas y por tanto, su financiación no se puede limitar al coste de las mismas. El criterio mantenido por este Consejo es justamente el contrario, es decir, sea cual sea el objeto financiable, su importe vendrá siempre determinado por el coste necesario para su desarrollo y no puede basarse en un reparto determinado a priori, en este caso, al 50%, en el que no existe una correlación directa con estos costes. En todo momento, la gestión eficaz de los fondos públicos debe asegurar que los mismos se destinan a la financiación exclusivamente del objeto de la subvención, de manera que se cubran, como máximo, los costes de la actividad subvencionada y no como señala el ECyL a financiar planes integrales cuyo coste no puede determinarse de manera concreta siguiendo la metodología establecida en la normativa básica.

- **En relación con los módulos económicos máximos, el Informe Provisional coincide con las alegaciones, en el sentido de que el importe máximo de la cuantía individual de la subvención se determinará mediante la aplicación de los módulos previstos en el Anexo I de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por el que se**

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

desarrolla el Decreto 395/2007, de 23 de marzo de 2007 y se establecen la bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación (Página 69 del Informe Provisional).

- **En lo que se refiere a la alteración de la concurrencia competitiva, las alegaciones planteadas requieren la siguiente reflexión: la LGS define el régimen ordinario de concurrencia competitiva como aquel en el que la concesión se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas y adjudicar con el límite fijado en la convocatoria, dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración. El cumplimiento en sus justos términos de este procedimiento, exige la comparación conjunta de todas las solicitudes presentadas, obteniendo un único orden de prelación, en virtud del cual y de acuerdo con los criterios de cuantificación individual de la subvención, se asigne el crédito a cada beneficiario hasta agotar el importe máximo aprobado para la convocatoria. En esta subvención el crédito se reparte inicialmente al 50 % entre las organizaciones empresariales y sindicales y, a partir de este momento, si se presenta más de una solicitud para cada tipo de entidad, se asignan puntuaciones dentro de cada grupo y se reparte el crédito proporcionalmente. De acuerdo con lo anterior, se evidencia que no existe un único orden de prelación, sino dos, por tanto, en contra evidentemente del procedimiento ordinario de libre concurrencia.**
- **Por último, el ECyL alega que este reparto proporcional del crédito, en función de la valoración, no debe figurar en las bases reguladoras, porque el procedimiento utilizado dista mucho de configurarse como tal reparto proporcional, por cuanto intervienen en el mismo otra serie de criterios:**
 - **El presupuesto destinado a la actividad formativa: no se recoge como criterio de reparto de la subvención en las sucesivas órdenes que regulan la formación de ocupados aunque, evidentemente, el importe subvencionado nunca puede exceder del presupuesto que figura en la solicitud de la subvención y esto de acuerdo con el artículo 19.3 de la LGS según el cual el importe de la subvención nunca puede superar el coste de la acción subvencionada.**

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

- **Los módulos económicos máximos establecidos en el Anexo I de la Orden TAS/718/2008, no se configuran como criterio de reparto sino como límite máximo de la subvención (apartados III.1.2.3.4 y III.1.2.3.2 del informe), de manera que si el importe de la subvención calculado por el ECyL supera esos máximos, el exceso será repartido proporcionalmente entre el resto de solicitantes, atendiendo a la valoración técnica, tal y como se señala en los artículos 8.1.a).2 y 8.1.c).3 de la Resolución de Servicio Público de Empleo de 15 de julio de 2011, el artículo 8.1.a).2 de la Orden EYE/743/2012 y el artículo 8.1.a).2 de la Orden EYE/676/2013).**
- **Por último, “el volumen de la actividad formativa financiada por el Fondo Social Europeo”, no se introduce en las bases ni en las convocatorias como criterio de cálculo del importe de la subvención y el ECyL tampoco aporta en esta fase de alegaciones cómo este criterio puede influir en ese cálculo.**

Por tanto, no podemos sino concluir que el reparto de fondos se realiza tal y como se establece en las bases reguladoras y la convocatoria, procedimiento plasmado en el Informe Provisional y que supone que, una vez repartido el crédito entre organizaciones empresariales y sindicales se procede a un reparto proporcional a la valoración técnica que, obligatoriamente, ha de estar previsto en las bases reguladoras de la concesión, de acuerdo con el artículo 22.1 de la LGS.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

6ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.1.2.3.2. Convocatoria 2011

La convocatoria de la subvención se aprueba por Resolución de 15 de julio de 2011 del Presidente del ECyL. Su contenido se ajusta a los establecido en el artículo 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL.

La convocatoria reproduce el objeto definido en la Orden de Bases y concreta los requisitos que han de cumplir los beneficiarios en función de los diferentes planes de formación. En todos los casos los beneficiarios han de ser organizaciones empresariales y sindicales más

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

significativas en Castilla y León en los diferentes sectores. Este carácter se acreditará mediante su participación en el Consejo General de Empleo o bien mediante certificados emitidos por la Dirección General de Economía Social que acrediten la implantación de las organizaciones representativas de la economía social.

El apartado séptimo de la convocatoria reproduce los criterios de valoración establecidos en las Bases. En relación con la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del sector o ámbito al que va dirigido, se incluye una priorización de estas necesidades que son establecidas por la Comisión Permanente de la Fundación Autonómica para el Empleo y que se incluyen como anexo a la Convocatoria. Como ya se ha señalado en el análisis de las bases reguladoras, se desconocen los criterios adoptados por la Fundación para determinar estas necesidades y por tanto, su adecuación a las necesidades del mercado laboral.

El procedimiento para determinar la cuantía de la subvención se establece respetando el máximo establecido en la Orden TAS/718/2008. Esta cuantía máxima será el producto del número de horas, alumnos y el módulo establecido en esta Orden. Con este límite máximo, para todos los planes de formación, salvo para los dirigidos a autónomos y a los colectivos de socios y trabajadores de la economía social, se distribuyen el 50% del crédito disponible para las organizaciones empresariales y el otro 50% para los planes presentados por las organizaciones sindicales. Se desconocen los criterios utilizados para este reparto de fondos entre organizaciones empresariales y sindicales que, en cualquier caso, sea cual sea el criterio utilizado, impide la valoración conjunta de las solicitudes presentadas por uno y otro tipo de organización, vulnerando así el procedimiento de libre concurrencia establecido

Una vez distribuido el crédito entre los dos bloques señalados, si se presentan varias organizaciones en un mismo bloque, un 50% del crédito se destinará a garantizar una financiación mínima a cada una de las solicitudes presentadas y que hayan alcanzado una valoración técnica mínima, de manera equitativa entre las mismas. El resto de los fondos se distribuirá de manera proporcional a la valoración técnica de los planes presentados. En la parte de este informe relativa al análisis de la eficacia se constata que, en la práctica, no existe una valoración técnica mínima, sino que se garantiza la financiación a todas las entidades que reúnen los requisitos para obtener la condición de beneficiarios.

Los planes dirigidos a autónomos y a los colectivos de socios y trabajadores de la economía social, se financian de manera proporcional a la valoración técnica obtenida.

La determinación de la cuantía de la subvención ha de determinarse de manera que se cubran, como máximo, los costes de la actividad subvencionada, por tanto, debe estar

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

directamente relacionado con el objeto de la subvención. En la presente convocatoria, se destina el 50% de la subvención al mantenimiento de una financiación mínima del beneficiario, no de la actividad subvencionada, por tanto, no está relacionada con el objeto de la subvención y no encuentra justificación suficiente desde el punto de vista de la eficacia, más aún, cuando el 50% restante se distribuye en proporción a la valoración técnica de los planes presentados, que será uno de los criterios determinantes en la selección del beneficiario. (Página 65-67)

Alegación realizada:

6º. POR OTRO LADO, EL APARTADO III.1.2.3.2 del informe analiza los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de la convocatoria 2011. Así, por lo que se refiere a los **beneficiarios (página 65)**, señala el informe que en todos los casos los beneficiarios han de ser organizaciones empresariales y sindicales más significativas en Castilla y León en los diferentes sectores. Considera este órgano gestor que la definición utilizada, genérica en extremo, no refleja la singularidad de cada uno de los tipos de planes de formación convocados, y sus correspondientes beneficiarios, remitiéndonos, en aras de lograr una mayor concreción que evite posibles confusiones, a las alegaciones formuladas en relación con esta misma cuestión en relación con el apartado III.1.2.3.1 relativo a los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011, en concreto, los requisitos que deben reunir los beneficiarios y sus obligaciones (página 62). Además precisar que, en todo caso, es el concepto de representatividad el que determinará la condición de beneficiario (el informe habla de entidades más significativas).

Por lo que se refiere a la **cuantía de la subvención (página 66)**, nos remitimos a lo señalado en relación con la **cuantía individual de la subvención** en el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011.

Contestación a la alegación:

Nos remitimos al tratamiento realizado en la alegación nº 2 y 5.

7ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.1.2.3.3. Bases reguladoras y convocatoria 2012

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

La Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, modifica algunos artículos del Real Decreto 395/2007 y obliga a la modificación de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo. Esta modificación se aprueba por Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, e incluye como principal novedad, en el ámbito de la formación para ocupados, la inclusión dentro de las categorías de beneficiario a los centros y entidades de formación debidamente acreditadas e inscritas, a que se refiere el artículo 24.2.3 del Real Decreto 395/2007.

Por otra parte, la Estrategia Española de Empleo para el periodo 2012-2014, aprobada por Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, impone una nueva obligación en la formación para ocupados que consiste en incrementar hasta el 20% la oferta de formación certificable.

La Orden de Bases autonómica se aprueba por Orden EYE/743/2012, de 6 de septiembre, junto con la convocatoria de la subvención, de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.2.a) de la LGS, justificado en la urgencia por el contexto de crisis económica para poner en marcha las medidas incentivadas por la presente línea de subvención.

La Orden de Bases, en consonancia con la regulación estatal, modifica el objeto de la subvención añadiendo la formación vinculada a la obtención de certificados de profesionalidad a través de los módulos formativos de los mismos. Para este objeto añade la posibilidad de que sean beneficiarios los centros de formación debidamente inscritos y/o acreditados. Dentro del objeto de la subvención se añade un anexo con las actividades formativas prioritarias que pueden ser objeto de subvención que, posteriormente, se utilizará como criterios de valoración de las solicitudes.

Se introducen modificaciones relativas a la ejecución de las acciones formativas, de forma presencial o a distancia, la subcontratación de las acciones así como la modificación de la Resolución y el pago de la subvención. Se mantiene la posibilidad de librar un anticipo del 100% del importe de la subvención sin que conste a esa fecha informe de la Consejería de Hacienda previsto en el artículo 37 de la LSCyL.

Como anexo a la Orden de Bases se aprueba la convocatoria, que no incluye en el objeto los planes de formación sectoriales. Por su parte, en el artículo que señala a los posibles beneficiarios, no incluye los centros y entidades de formación debidamente inscritos o acreditados, ni reserva crédito adecuado y suficiente para este tipo de beneficiarios, a pesar de dictarse la nueva Orden de Bases y la convocatoria de forma simultánea y como consecuencia de la modificación operada en la normativa estatal de carácter básico. La exposición de motivos justifica esta exclusión en las escasas disponibilidades presupuestarias

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

y de tiempo suficiente para priorizar las acciones formativas de este tipo de formación, no obstante, dentro de las actividades formativas subvencionables sí se incluye la formación acreditable. Habida cuenta de que estos centros de formación son los encargados de impartir formación vinculada a los Certificados de Profesionalidad, deberían haberse incluido en la convocatoria como posibles beneficiarios, habilitando el crédito adecuado y suficiente mediante la oportuna modificación presupuestaria.

Se mantienen sin modificación con respecto a la convocatoria anterior, el resto de elementos que definen la subvención. (Página 68-70)

Alegación realizada:

7º. POR OTRO LADO, EL APARTADO III.1.2.3.3 del informe analiza los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras y convocatoria 2012. Así, por lo que se refiere al pago de la subvención, señala el informe que se mantiene la posibilidad de librar un anticipo del 100% del importe de la subvención sin que conste a esa fecha informe de la Consejería de Hacienda previsto en el artículo 37 de la LSCyL. En relación con esta cuestión tenemos que alegar, que en efecto, en el apartado vigésimo de la *ORDEN EYE/743/2012, de 6 de septiembre, por la que se modifica la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León, y se hace pública la convocatoria para el año 2012*, establece las entidades que lo hayan solicitado podrán recibir el anticipo, configurándose, por tanto una posibilidad, que requiere para que se haga efectiva, y como no puede ser de otra forma, de que se cumplan las condiciones que establece la legislación vigente en relación con la misma. Este carácter también se contempla en las Observaciones Complementarias Nº 3/2012 que formula la Intervención Delegada del Servicio Público de Empleo de Castilla y León en la propuesta de gasto de la convocatoria de fecha 4 de septiembre de 2012, en la que expresamente se señala que “dado que dicho informe no se aporta en este momento, ha de entenderse que la fiscalización realizada sobre la propuesta de aprobación del gasto queda condicionada a la emisión de dicho informe favorable. En caso contrario deberá procederse por el órgano gestor a la tramitación del oportuno expediente de reajuste de anualidades”, no siendo óbice, por tanto, para fiscalizar de conformidad la aprobación del gasto. En todo caso, **con fecha 5 de**

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

septiembre de 2012 la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda emite informe favorable a la solicitud de autorización de anticipo (se adjunta copia).

Contestación a la alegación

El artículo 37 de la LSCyL establece, al regular los pagos anticipados en las subvenciones de convocatoria previa, que podrán realizarse pagos anticipados, que tendrán la consideración de pagos a justificar, cuando en las normas reguladoras de las subvenciones se haya previsto tal posibilidad y añade que estas previsiones deberán ser autorizadas por la Consejería competente en materia de hacienda, por tanto, en los casos en que se prevea establecer en las normas reguladoras de las subvenciones anticipos distintos de los previstos en el apartado 2º del artículo 37, debe recabarse la autorización preceptiva, que como toda autorización debe ser previa a la aprobación de la norma reguladora de la subvención, esto es, las bases reguladoras, como bien señalan las observaciones complementarias de la Intervención Delegada en su Informe de Fiscalización de requisitos esenciales.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

8ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.1.2.3.4. Bases reguladoras y convocatoria 2013

Las modificaciones que la Orden ESS/1726/2012 introduce en la regulación de la formación para ocupados en la Orden TAS/718/2008, dieron lugar a la modificación de la Orden de Bases Autonómica EYE/1497/2009, mediante Orden EYE/743/2012. Esta norma amplió el objeto de la subvención para dar cabida a los planes de formación a desarrollar por la nueva tipología de beneficiarios que introduce la legislación estatal. En el ejercicio 2013, se tramita una nueva Orden de Bases que deroga la Orden EYE/1497/2009 justificado en la diferente naturaleza jurídica del nuevo tipo de entidades beneficiarias que obliga a revisar la anterior normativa.

La nueva regulación se aprueba conjuntamente con la convocatoria de subvenciones de ese ejercicio mediante Orden EYE/676/2013, de 20 de agosto, publicada en el BOCyL nº 161 de

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

22 de agosto de 2013. Su contenido se ajusta a lo establecido en los artículos 17.3 de la LGS y 6.2 de la LSCyL, en concreto:

El objeto de la subvención (artículo 17.3.a LGS), se divide en planes sectoriales, intersectoriales y planes de formación integrados por acciones formativas vinculadas a la obtención de certificados de profesionalidad. Las acciones formativas objeto de subvención aparecen priorizadas en los anexos que acompañan a las convocatorias.

Para cada tipo de objeto, se establece qué entidades pueden adquirir la condición de beneficiario (artículo 17.3.b. LGS), las organizaciones empresariales y sindicales más representativas para los planes sectoriales e intersectoriales y las entidades de formación debidamente inscritas y acreditadas para los planes de formación que incluyan acciones formativas vinculadas al catálogo de Especialidades.

Los requisitos exigidos al beneficiario son diferentes en función de que éste sea una organización empresarial o sindical representativas o se trate de un centro de formación. En ambos casos se exige como requisito para impartir la acción formativa, la inscripción en el correspondiente registro de centros o entidades de formación profesional. Esta situación determina la necesidad de que las organizaciones empresariales o sindicales, beneficiarias de la subvención, subcontraten la impartición de los planes con entidades que sí se encuentren inscritas o acreditadas. Por otra parte, esta inscripción es requisito para poder adquirir la condición de beneficiario en el caso de los centros o entidades de formación, condición que no se exige para los beneficiarios que sean organizaciones empresariales y sindicales y suponen un trato desigual para acceder a la subvención entre todos los posibles solicitantes. Esta situación se subsana en la nueva regulación del Real Decreto-ley 4/2015 a partir de la cual, las organizaciones empresariales o sindicales dejan de ser titulares de los planes de formación.

Esta Orden de Bases modifica los criterios de valoración y su ponderación, incrementa el peso de la capacidad acreditada de la entidad solicitante y desaparece el criterio asociado a las necesidades formativas. En la convocatoria se dividen en varios subcriterios:

- *Capacidad acreditada de la entidad solicitante: 50 puntos.*
- *Experiencia previa en formación atendiendo a la experiencia demostrada en las tres últimas convocatorias de subvención (hasta 30 puntos).*
- *Recursos destinados al plan de formación (hasta 10 puntos).*
- *Sistema de calidad en la gestión de formación (hasta 10 puntos).*
- *Aspectos técnicos de las acciones formativas: 20 puntos.*

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

- *Definición de los objetivos de las acciones formativas (hasta 5 puntos).*
- *Contenidos de las acciones formativas (hasta 5 puntos).*
- *Mecanismos de seguimiento y, evaluación y control del aprendizaje (hasta 6 puntos).*
- *Instalaciones, medios didácticos y material previsto de la acción formativa (hasta 4 puntos).*
- *Incorporación de un porcentaje de participantes en módulos o unidades formativas vinculadas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (hasta 10 puntos).*
- *Incorporación de participantes que pertenezcan a los colectivos prioritarios definidos en las bases (hasta 10 puntos).*
- *Incorporación de contenidos orientados a la internacionalización de las empresas (hasta 10 puntos).*

El primero de los criterios, como ya se ha señalado en este Informe, se considera discriminatorio como criterio de calidad de los solicitantes, que pudiendo acreditar por otros medios la calidad de la entidad para impartir formación, no hayan resultado beneficiarios o incluso no hayan solicitado la subvención en convocatorias anteriores.

Los recursos destinados por la entidad al plan de formación se valora en dos momentos, como subcriterio, valorado con 10 puntos dentro del criterio “capacidad acreditada de la entidad solicitante” y como otro subcriterio, valorado en 5 puntos “instalaciones, medios didácticos y material previsto de la acción formativa” dentro del criterio general, “aspectos técnicos de las acciones formativas”.

La regulación de la cuantía de la subvención se remite a lo establecido en la convocatoria.

La Base 17ª, referida a la instrucción del procedimiento, introduce de nuevo la participación de FAFECyL como órgano de apoyo técnico al órgano encargado de la instrucción en el Servicio Público de Empleo. La participación de esta Fundación, en la fase de concesión y posterior liquidación, es similar a la establecida en las convocatorias anteriores, por tanto, deben darse por reproducidos los comentarios realizados al efecto.

La convocatoria, incorporada como anexo a esta Orden, incluye en el contenido de los artículos 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL y en particular:

El objeto de la subvención no contempla los planes de formación de carácter sectorial, a pasar de estar incluidos dentro del objeto de las bases reguladoras, por tanto, tampoco se incluyen como beneficiarios las organizaciones empresariales y sindicales de los diferentes sectores.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

La Orden de Bases remitía a la convocatoria para fijar las acciones formativas consideradas como prioritarias para cada una de los tipos de planes de formación, no obstante, la presente convocatoria no establece esta priorización, por tanto no se establece una correlación entre las necesidades del mercado laboral y la formación ofertada con la línea de subvención.

El crédito reservado para esta convocatoria se distribuye entre los distintos objetos y posibles beneficiarios con carácter estimativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.2 del Reglamento de la LGS.

Para la financiación de los planes intersectoriales a desarrollar por organizaciones empresariales y sindicales, el total de fondos asignados se distribuye al 50% para cada una de estas organizaciones, garantizando en todo caso, una financiación mínima a todas las entidades solicitantes que hubieran obtenido la valoración técnica mínima para resultar beneficiarias. Esta valoración técnica mínima, no se establece en la convocatoria. El procedimiento así establecido no es coherente con la concurrencia competitiva, en la que el reparto de fondos ha de hacerse con criterios objetivos, en función de las valoraciones técnicas de cada solicitante. Por otra parte y desde el punto de vista de la eficacia, con el procedimiento establecido no se asegura que los fondos públicos hayan sido asignados a los solicitantes más cualificados desde el punto de vista técnico para desarrollar adecuadamente la acción formativa.

La financiación de los planes de formación intersectoriales del colectivo de autónomos y organizaciones representativas de la economía social, así como los centros de formación acreditados, vendrá determinado exclusivamente por la valoración técnica de los solicitantes hasta agotar el crédito disponible.

De nuevo, como en las convocatorias anteriores, estos criterios se introducen en la convocatoria, no en las bases reguladoras, por tanto, nos remitimos a lo comentado en ese momento.

El artículo décimo, define el destinatario de la formación en los mismos términos que la Orden de Bases, pero concreta que al menos un 30% de destinatarios deben participar en módulos formativos vinculados al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. (Página 70-73)

Alegación realizada:

8º. POR OTRO LADO, EL APARTADO III.1.2.3.4 del informe analiza los resultados de la fiscalización sobre el análisis de legalidad de las bases reguladoras y convocatoria

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

2013, considerando necesario este órgano gestor formular alegaciones en relación con el análisis de la condición de beneficiario que se expone en el mismo (páginas 70 y 71). Así, en primer lugar, es preciso distinguir los requisitos exigidos por la norma para obtener la condición de beneficiario de los exigidos para impartir formación de oferta. De esta manera, como se ha visto a lo largo del informe, y tal como establece la normativa básica estatal (*REAL DECRETO 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo; ORDEN TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación; Orden ESS/1726/2012, de 2 de agosto, por la que se modifica la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación*), las entidades que pueden adquirir la condición de beneficiario son diferentes según el tipo de plan de formación de que se trate. En concreto, y como novedad en las bases reguladoras y en la convocatoria correspondientes al ejercicio 2013, aparece un nuevo tipo de planes de formación (Planes de formación integrados por las acciones formativas vinculadas a la *obtención de certificados de profesionalidad a través de módulos formativos de los mismos, definidas como prioritarias por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León, letra e, segundo apartado, base primera de la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio*) para los que podrán ser beneficiarios los centros y entidades de formación debidamente inscritos y acreditados para el correspondiente certificado en el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, creado por Decreto 69/2011, de 22 de diciembre, en relación con el Real Decreto por el que se aprueba el correspondiente certificado de profesionalidad (letra e, del primer apartado de la base tercera de la Orden EYE/1497/2009, de 6 de julio), manteniéndose además la existencia de los otros cuatro tipos de planes de formación y sus correspondientes beneficiarios. Y por otro lado, los requisitos de impartición de la acción formativa son iguales para todas las entidades impartidoras, no pudiéndose desconocer la habilitación que otorga el artículo 9.1.b) del Real Decreto 395/2007, a la que hemos hecho referencia anteriormente, donde se permite que si las organizaciones empresariales no imparten la formación a través de ellas mismas sino por medio de centros de formación, son éstos los que deben estar inscritos y/o

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

acreditados. Por tanto, existe una igualdad de trato en las entidades que imparten la formación. Y esto es así hasta el punto de no existir ningún obstáculo para que las organizaciones empresariales y sindicales se inscriban o acrediten en el Registro de Centros de Formación Profesional para el Empleo de Castilla y León, pudiendo, en ese caso, concurrir a los planes de formación integrados por las acciones formativas vinculadas a la *obtención de certificados de profesionalidad a través de módulos formativos de los mismos, definidas como prioritarias por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León*. Ahora bien, cuestión distinta será los requisitos que tienen que cumplir las entidades para poder ser beneficiarias de cada uno de los planes convocados, aspecto en el que la convocatoria sigue lo dispuesto en la normativa básica estatal así como en las bases reguladoras autonómicas.

Por otro lado en relación con los **criterios de valoración, y en concreto, por lo que se refiere a la capacidad acreditada de la entidad solicitante (página 72)**, señalar que, efectivamente, siguiendo el sentido que se manifiesta en el informe en relación con el carácter discriminatorio que puede revestir la introducción como criterio de valoración de la experiencia previa en la formación, se ha introducido una modificación en este sentido en la normativa reguladora de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de ocupados para los ejercicios 2015 y 2016. Así, en la *RESOLUCIÓN de 9 de septiembre de 2015, del Servicio Público de Empleo de Castilla y León, por la que se convocan subvenciones públicas destinadas a la financiación de planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León para los años 2015 y 2016*, ha desaparecido este criterio de valoración.

Por otro lado, en cuanto al **objeto de la subvención (página 72)**, señala el informe que el objeto de la subvención no contempla los planes de formación de carácter sectorial, a pesar de estar incluidos dentro del objeto de las bases reguladoras. En relación con esta cuestión tenemos que alegar, que, en efecto, la no inclusión dentro del objeto de la convocatoria de este tipo de planes obedece a la aplicación de lo dispuesto en el tercer apartado de la base primera de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2013*, que señala expresamente que “*las resoluciones de convocatoria de las subvenciones a que se refieren las presentes bases reguladoras fijarán los tipos de planes de formación de*

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados que serán objeto de subvención a través de las mismas”.

Además, señala el informe que **la convocatoria relativa al ejercicio 2013 no establece la priorización de las acciones formativas para cada uno de los tipos de planes de formación, no estableciéndose una correlación entre las necesidades del mercado laboral y la formación ofertada con la línea de subvención (página 72)**. En relación con esta cuestión tenemos que alegar que el tercer apartado de la base primera de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto*, señala expresamente que *“las resoluciones de convocatoria de las subvenciones a que se refieren las presentes bases reguladoras fijarán los tipos de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados que serán objeto de subvención a través de las mismas, así como las acciones formativas consideradas prioritarias para cada uno de los tipos de planes de formación, a propuesta de la Comisión Ejecutiva de Formación para el Empleo de la Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo en Castilla y León”*. Así, en cumplimiento de lo preceptuado en las bases reguladoras, la convocatoria del ejercicio 2013 (Anexo II de la *ORDEN EYE/676/2013, de 20 de agosto, por la que se aprueban las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León y se hace pública la convocatoria para el año 2013*), aprueba en los Anexos II.IX y II.X de la misma la relación de acciones formativas consideradas prioritarias para cada uno de los planes de formación convocados, tal y como disponen las letras a,b,c y d del primer punto del apartado cuarto de la convocatoria (Anexo II). De esta forma, habiendo desaparecido como criterio de valoración la adecuación del plan de formación a las prioridades formativas establecidas en la convocatoria, lo que se pretende es que la oferta formativa se ajuste en su integridad a las acciones formativas consideradas prioritarias, consiguiendo de esta forma que la oferta formativa responda a las necesidades del mercado laboral, pero sin olvidar lo mencionado en relación con las finalidades que persigue la formación de oferta destinada a trabajadores ocupados, cuyos objetivos son aún más amplios.

Por lo que se refiere a la **cuantía de la subvención (página 73)**, nos remitimos a lo señalado en relación con la **cuantía individual de la subvención** en el análisis de legalidad de las bases reguladoras 2011.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Contestación a la alegación:

- **En la primera parte de esta alegación nos remitimos a lo señalado en la contestación a la alegación nº 3.**
- **En lo que se refiere al objeto de la subvención, el Informe Provisional se limita a constatar el hecho de que los planes de formación sectorial no son convocados junto con el resto de planes de formación de trabajadores ocupados, sin emitir opinión al respecto, por cuanto, el hecho de ser reguladas en una misma orden de bases no impide que su convocatoria se efectúe en una o varias Resoluciones o incluso que no sea objeto de convocatoria cuando así lo considere el órgano gestor del gasto.**
- **En relación con la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del mercado, se acepta la alegación y se modifica el párrafo alegado.**

Donde dice: La Orden de bases remitía a la convocatoria para fijar las acciones formativas consideradas como prioritarias para cada uno de los tipos de planes de formación, no obstante la presente convocatoria no establece esta priorización, por tanto, no se establece una correlación entre las necesidades del mercado laboral y la formación ofertada con la línea de subvención. (Página 72)

Debe decir: La Orden de bases señala que la convocatoria determina las acciones formativas consideradas como prioritarias y así queda establecido en los Anexos II.IX y II.X para los diferentes planes de formación. (Página 72)

- **Para la contestación a alegación referida a la cuantía de la subvención nos remitimos a lo señalado en la alegación nº 6.**

En consecuencia, se acepta parcialmente la alegación y se modifica en el texto de Informe definitivo. El resto de la alegación analizada no se acepta toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

9ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.2.3.1. FINALIDAD

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

En cuanto a la formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, los fines de carácter general son los que ya se han indicado en el apartado III.1.2.3., que figuran en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Entre estos fines, destacan: proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuados a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas; contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, especialmente de los que tienen mayores dificultades de mantenimiento del empleo o de inserción laboral.

En la medida que deben financiarse mediante subvenciones públicas (artículo 23.3 Real Decreto 395/2007) debemos acudir a las bases reguladoras y a las convocatorias para concretar la finalidad perseguida. En las bases reguladoras y en las convocatorias autonómicas, si bien se define con claridad el objeto de la subvención, no se especifica la finalidad perseguida. La única referencia al respecto se encuentra en la exposición de motivos de la Ordenes EYE/1497/2009, de 6 de julio y EYE/676/2013, por la que se establecen las bases reguladoras que deben regir la concesión de subvenciones públicas mediante convenios, destinadas a la financiación de planes de formación de oferta dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados en la Comunidad de Castilla y León. Estas normas, agrupando los fines generales de la normativa estatal señalados, consignan como finalidad de la formación ocupacional para el empleo dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, proporcionar a tales trabajadores la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, con el fin de que obtengan los conocimientos y prácticas adecuados a los requerimientos que en cada momento precisen las empresas, y permita compatibilizar su mayor competitividad con la mejora de la capacitación profesional y promoción individual del trabajador.

Por último, debe tenerse en cuenta que la normativa estatal ya citada, incluye adicionalmente entre los fines de la formación de oferta, promover que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores tanto a través de procesos formativos (formales y no formales), como de la experiencia laboral, sean objeto de acreditación. (Página 138-139)

Alegación realizada:

9º. En cuanto al análisis de la eficacia y de la eficiencia que se recoge en el segundo punto del tercer apartado del informe, tenemos que alegar, por lo que se refiere a la **finalidad de la**

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

formación de oferta destinada a trabajadores ocupados (APARTADO III.2.3.1. FINALIDAD, página 138), como lo hicimos al hablar de la legalidad, que el Real Decreto 395/2007, regula la formación para trabajadores ocupados, con la finalidad de proporcionar a éstos la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y que se ajuste a los requerimientos que en cada momento puedan demandar las empresas. No obstante, también debe contemplarse otra de los fines esenciales de la formación de ocupados, cual es el desarrollo personal de estos trabajadores, tal y como se establece tanto en el artículo 2 del Real Decreto 395/2007 (concepto y fines de la formación profesional) como en el artículo 20 de la misma norma (objeto de la formación profesional para el empleo).

Contestación a la alegación:

Para contestar a esta alegación nos remitimos a lo señalado en la alegación nº 1

10ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.2.3.2. SISTEMA EMPLEADO PARA SELECCIONAR LOS PLANES FORMATIVOS A SUBVENCIONAR

La formación de oferta para trabajadores ocupados se gestiona mediante la ejecución de planes de formación, en los que se incluyen las acciones formativas dirigidas a esos trabajadores.

Para ello, se conceden subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. Así, a partir de las solicitudes presentadas y en base a los planes que las acompañan, el ECyL selecciona los beneficiarios, formalizando, posteriormente con ellos, los convenios en base a los cuales se ejecutan los planes de formación y las acciones formativas que los integran.

A efectos de valorar si el procedimiento empleado para seleccionar los planes formativos cumple con la finalidad de las subvenciones concedidas, es decir, proporcionar a los trabajadores ocupados la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral, es preciso analizar si los procedimientos de concurrencia competitiva utilizados por el ECyL permiten seleccionar planes formativos que incorporen acciones formativas directamente vinculadas a la consecución de esos objetivos. En la medida en que con esos procedimientos se garantice la adecuación de la oferta formativa a las necesidades de cualificación de los

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

trabajadores ocupados, mayor será la eficacia de las subvenciones concedidas para la ejecución de los planes de formación dirigidos prioritariamente a estos trabajadores.

A estos efectos, se ha realizado un doble análisis, por un lado, se ha verificado la idoneidad del procedimiento, para el cumplimiento del fin de proporcionar a los trabajadores ocupados la cualificación que puedan necesitar a lo largo de su vida laboral y por otro, la adecuación del mismo al objetivo de que las competencias profesionales adquiridas por los trabajadores a través de los procesos formativos sean objeto de acreditación.

Con independencia de estos análisis hay que hacer referencia a una serie de aspectos del procedimiento directamente relacionados con la eficacia de las acciones formativas. En las bases reguladoras estatales (artículo 9 Orden TAS/718/2008) y en las bases reguladoras de la Comunidad (Base 16) se contempla como procedimiento de concesión la concurrencia competitiva, consignándose como objeto subvencionable los planes de formación intersectoriales (Generales, de Economía Social y de autónomos), los planes sectoriales y los integrados por acciones formativas vinculadas a certificados de profesionalidad (a partir de la convocatoria de 2013). En cada tipo de planes se establecen unos posibles beneficiarios, por lo que en realidad, se establecen 5 procedimientos de concurrencia competitiva diferenciados en la función de la tipología de los planes de formación. En cada procedimiento todos los posibles beneficiarios de cada plan, deben concurrir de forma conjunta para la obtención de las subvenciones que financien su ejecución. En base a esa diferenciación entre planes y a la tipología de los beneficiarios, y para las subvenciones convocadas en los ejercicios 2011, 2012 y 2013 en Castilla y León, en el cuadro siguiente, se recogen los procedimientos de concurrencia competitiva que fueron tramitados con indicación de los presupuestos asignados a cada tipo de planes de formación a partir de los créditos presupuestarios de las Convocatorias. (Página 139-140)

Alegación realizada:

10º. En cuanto al análisis de las reglas establecidas en la normativa para la distribución del presupuesto (APARTADO III.2.3.2. SISTEMA EMPLEADO PARA SELECCIONAR LOS PLANES FORMATIVOS A SUBVENCIONAR, página 140 y siguientes), como ya hemos señalado, además de reiterar nuestra defensa ya argumentada al respecto al procedimiento de concurrencia competitiva y de no aplicación de la regla del prorrateo que, tal y como detalla la propia exposición de motivos del Real Decreto 395/2007, en los planes de formación de oferta para trabajadores ocupados se debe contar con la

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

participación de los agentes sociales, y así, la distribución del presupuesto, que no influye en la valoración técnica y que preserva el procedimiento de concurrencia competitiva, se establece una fórmula de que introducir elementos que tiendan a garantizar una oferta de formación plural.

Contestación a la alegación:

Para contestar a esta alegación nos remitimos a lo señalado en la alegación nº 5

11ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

Por otra parte y como indicador de la empleabilidad de los trabajadores ocupados se calcula la tasa de mantenimiento del empleo, es decir el porcentaje de alumnos ocupados, en relación con el total de trabajadores ocupados participantes, que mantienen su empleo en los 6 meses posteriores a la finalización de las acciones formativas. Este indicador se calcula por el ECyL a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de este indicador en base a la información proporcionada por el Servicio de Formación Profesional Continua del ECyL incorporada a efectos de la elaboración del Plan anual.

Cuadro 64 Tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados

	2011	2012	2013
Número total de trabajadores ocupados, en alta en la Seguridad Social a los 6 meses	11.043	13.044	4.571
Número total de trabajadores ocupados formados	13.960	12.175	4.243
Porcentaje	79,10	107,14	107,73

En 2011, el porcentaje de trabajadores ocupados formados que siguen de alta en la Seguridad Social a los 6 meses, es del 79,10%. En 2012 y 2013, los resultados del indicador no son coherentes en la medida en que el número de trabajadores formados en alta a la Seguridad Social a los 6 meses es superior al número de trabajadores formados.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Por último debe indicarse que el ECyL no dispone de indicadores que midan el grado de satisfacción de la oferta formativa de los planes de formación subvencionados a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido la formación a pesar de que esta es la finalidad fundamental que se persigue mediante la concesión de las subvenciones de ocupados. (Página 151-152)

Alegación realizada:

11º. En cuanto a los indicadores de resultados (APARTADO III.2.3.5. INDICADORES DE EFICACIA, página 152), tal y como pone de manifiesto el informe, se ha producido un error en la extracción de datos utilizados para calcular la **tasa de mantenimiento del empleo**, consistente en haber tomado como referencia para el cómputo de los trabajadores que siguen en alta en la Seguridad Social a los 6 meses, el total de trabajadores participantes en los planes de formación (tanto ocupados como desempleados). Detectado el error, se adjunta como Anexo II.1 y Anexo II.2 los archivos que contienen los datos de la evaluación de ocupados relativos a las anualidades 2012 y 2013 (sustituye a la aportada con fecha 26 de agosto de 2015). En aplicación de los datos corregidos, la tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados recogida en el cuadro 64 del informe, arrojaría los siguientes resultados:

	2011	2012	2013
Número total de trabajadores ocupados, en alta en la Seguridad Social a los 6 meses	11.043	10.574	4.243
Número total de trabajadores ocupados formados	13.960	12.175	4.243
Porcentaje	79,1	86,85	100

Contestación a la alegación:

Los datos utilizados por el Consejo de Cuentas para la elaboración de cuadro nº 64 fueron extraídos de la información facilitada por el ECyL a este Consejo y aportada por la Administración Autonómica para la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal del Plan Anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. En la medida en que

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

subsanan errores en la información ofrecida por este Informe, son aceptados en fase de alegaciones, pero este Consejo no puede constatar que estas modificaciones han sido remitidas al Servicio público de Empleo Estatal para su modificación.

Se aceptan los nuevos datos aportados y se modifica en consecuencia el cuadro nº 64 y la parte del Informe que comenta los resultados del mismo.

Donde dice: “Por otra parte y como indicador de la empleabilidad de los trabajadores ocupados se calcula la tasa de mantenimiento del empleo, es decir el porcentaje de alumnos ocupados, en relación con el total de trabajadores ocupados participantes, que mantienen su empleo en los 6 meses posteriores a la finalización de las acciones formativas. Este indicador se calcula por el ECyL a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de este indicador en base a la información proporcionada por el Servicio de Formación Profesional Continua del ECyL incorporada a efectos de la elaboración del Plan anual

Cuadro 64 Tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados

	2011	2012	2013
Número total de trabajadores ocupados, en alta en la Seguridad Social a los 6 meses	11.043	13.044	4.571
Número total de trabajadores ocupados formados	13.960	12.175	4.243
Porcentaje	79,10	107,14	107,73

En 2011, el porcentaje de trabajadores ocupados formados que siguen de alta en la Seguridad Social a los 6 meses es del 79,10 %. En 2012 y 2013, los resultados del indicador no son coherentes en la medida en que el número de trabajadores formados, en alta en la Seguridad Social a los seis meses es superior al número de trabajadores formados.

Debe decir: Por otra parte y como indicador de la empleabilidad de los trabajadores ocupados se calcula la tasa de mantenimiento del empleo, es decir el porcentaje de alumnos ocupados, en relación con el total de trabajadores ocupados participantes, que

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

mantienen su empleo en los 6 meses posteriores a la finalización de las acciones formativas. Este indicador se calcula por el ECyL a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de este indicador en base a la información proporcionada por el Servicio de Formación Profesional Continua del ECyL incorporada a efectos de la elaboración del Plan anual y modificada en fase de alegaciones una vez detectado el error de haber tomado como referencia para el cómputo de los trabajadores que siguen en alta en la Seguridad Social a los seis meses, el total de los trabajadores participantes en los planes de formación, tanto ocupados como desempleados, sin que quede constancia de su remisión de nuevo al Servicio Público de Empleo Estatal incluyendo esta modificación .

Cuadro 64 Tasa de mantenimiento del empleo de trabajadores ocupados

	2011	2012	2013
Número total de trabajadores ocupados, en alta en la Seguridad Social a los 6 meses	11.043	10.574	4.243
Número total de trabajadores ocupados formados	13.960	12.175	4.243
Porcentaje	79,10	86,85	100,00

En 2011, el porcentaje de trabajadores ocupados formados que siguen de alta en la Seguridad Social a los 6 meses, es del 79,10%. En 2012 y 2013, los resultados del indicador muestran una tendencia favorable y creciente hasta alcanzar una tasa del 100% en el ejercicio 2013.

En consecuencia, se acepta parcialmente la alegación y se modifica en el texto de Informe Definitivo. El resto de la alegación analizada no se acepta toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

12ª ALEGACIÓN

Texto al que se alega:

III.2.3.6. INDICADORES DE EFICIENCIA

De acuerdo con el artículo 37 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, el plan anual de evaluación de la calidad impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo debe evaluar la eficiencia de los recursos económicos y medios empleados. A esos efectos, el plan anual incluye entre los objetivos evaluables, los de eficiencia para determinar el grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos económicos y los medios empleados. Para medir la eficiencia de los planes de formación de los trabajadores ocupados únicamente se emplea como indicador, el coste medio por participante finalizado y hora de formación. Este indicador se obtiene del cociente entre la información relativa a las obligaciones reconocidas de la formación impartida y el número de participantes que finalizan los planes de formación/ acciones formativas y la duración media de las mismas.

En el cuadro siguiente se recogen los datos correspondientes a este indicador que han sido proporcionados por el ECyL y que se enviaron al Servicio Público de Empleo Estatal a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo.

Cuadro 65 Coste medio por participante y hora de formación

	2011	2012	2013
Obligaciones reconocidas		6.140.330	8.561.736
Número de participantes que finaliza cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa	No se calcula	1.619.096	546.914
Coste medio	-	3,79	15,65

Los datos que se observan en ese cuadro no son muy coherentes por varias razones; en primer lugar, en cuanto a las obligaciones reconocidas, porque la ejecución presupuestaria de 2013 coincide con las subvenciones concedidas en ese ejercicio, y en 2012 es superior a las subvenciones concedidas (5.802.200 euros); en segundo lugar, en lo relativo al número de participantes por la duración de la formación, en la medida en que el dato de 2012 es el triple

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

del correspondiente a 2013, a pesar de que el número de participantes se incrementa entre esos ejercicios en 2.510 personas (7.732 en 2012 y 10.242 en 2013); y en tercer lugar, porque el coste medio que resulta de esos datos en 2012, 3,79 euros está muy alejado del coste medio de la cuantía de los módulos económicos, ya que el de menor cuantía es de 9 euros.

En el cuadro siguiente se recoge el importe de las subvenciones concedidas en los ejercicios 2011, 2012 y 2013, en función de la tipología de plan y de beneficiario.” (Página 152-153)

IV.1. CONCLUSIONES COMUNES

3) *En las tres líneas de subvención analizadas se contempla como único criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la evaluación obtenida como beneficiarios de convocatorias anteriores. Este criterio resulta discriminatorio para aquellos solicitantes de subvención que puedan acreditar por otros medios, distintos de la evaluación de la Administración, la misma capacidad técnica, pero no hayan resultado beneficiarios en convocatorias anteriores o no hayan solicitado la subvención. (Apartado III.1.2.)” (Página 163)*

IV.4. LEGALIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA FORMACIÓN PARA OCUPADOS

20) *El procedimiento establecido para determinar la cuantía de la subvención se establece en la convocatoria y no en la Orden de Bases en contra de lo establecido en los artículo 17.3.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL, así como en el artículo 22.1 de la LGS.*

- *En los planes intersectoriales de Economía Social y de Autónomos y en los planes integrados por acciones formativas vinculados a certificados de profesionalidad (únicamente convocados en 2013) la adjudicación se efectúa distribuyendo entre los solicitantes el importe asignado a cada uno de ellos de forma proporcional a la valoración técnica de los planes presentados. Este sistema de adjudicación se corresponde con el procedimiento excepcional previsto en el último párrafo del apartado 1 del artículo 22 de la LGS, pero, según ese artículo, debe estar previsto en las Bases Regulatorias, y tal posibilidad no estaba contemplado en las mismas. (Apartado III.1.2.3.). (Página 172)*

Alegación realizada:

12º. En cuanto a los indicadores de eficiencia (APARTADO III.2.3.6. INDICADORES DE EFICIENCIA, página 153), tal y como pone de manifiesto el informe, los datos que se observan en el **cuadro 65 coste medio por participante y hora de formación**, no son muy coherentes. Ello se debe a las cifras que se han tomado para su cálculo, en las que se ha producido un error interpretativo en el siguiente sentido: la ejecución material de los planes de

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

formación se produce en el año natural siguiente a aquel en el que se produce su concesión, esto es, la convocatoria aprobada en el año 2012 se ejecuta en el año 2013, y así sucesivamente. Por ello, a la hora de calcular el coste medio por participante y hora de formación el importe de las obligaciones reconocidas a tener en cuenta debe ser el correspondiente al presupuesto aprobado en la convocatoria cuyos planes de formación se están ejecutando. En este sentido, se aporta como documentación adjunta (Anexo III.1 y Anexo III.2) el cálculo de las obligaciones reconocidas que se han ejecutado en el año 2012, que es el resultado de la suma del total de planes de formación al que se les ha concedido subvención al amparo de la a convocatoria 2011 (el importe convocado ascendió a 16.125.278,00 €), y el cálculo de las obligaciones reconocidas que se han ejecutado en el año 2013, que es el resultado de la suma del total de planes de formación al que se les ha concedido subvención al amparo de la a convocatoria 2012 (el importe convocado ascendió a 5.804.660,00 €). En aplicación de los datos corregidos, el **coste medio por participante y hora de formación** recogido en el cuadro 65 del informe, arrojaría los siguientes resultados:

	2011	2012	2013
Obligaciones reconocidas		15.817.537,41	5.802.879,85
Número de participantes que finaliza cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa	no se calcula	1.619.096	546.914
Coste medio		9,77	10,61

Por otro lado, como conclusiones comunes que se establecen en el informe (página 162), se señala el establecimiento en las tres líneas de subvenciones del criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la evaluación obtenida como beneficiarios de convocatorias anteriores. En relación con esta cuestión tenemos que alegar, por un lado, que en la convocatoria de subvenciones destinadas a financiar planes de formación de trabajadores ocupados no consta como criterio de valoración la evaluación obtenida por los centros de formación. No obstante, sí que se configuró como criterio de valoración, en relación con la capacidad acreditada de la entidad para la gestión del plan de formación, la experiencia previa en la formación, pero actualmente ha sido eliminado en la normativa reguladora de las

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

subvenciones destinadas a financiar planes de formación de ocupados para los ejercicios 2015 y 2016.

Por lo que se refiere a las conclusiones sobre la legalidad, eficacia y eficiencia establecidas en el informe sobre la formación para ocupados (página 172), y en concreto, en cuanto al procedimiento establecido para determinar la cuantía de la subvención, nos remitimos a lo alegado en el presente escrito en el apartado relativo al análisis de la legalidad, solicitando que se tome en consideración a efectos de tenerlo en cuenta para verificar el respeto a la legalidad del mismo.

Contestación a la alegación:

- **Los datos utilizados por el Consejo de Cuentas para la elaboración de cuadro nº 65 fueron extraídos de la información facilitada por el ECyL a este Consejo y aportada por la Administración Autónoma para la elaboración por el Servicio Público de Empleo Estatal del Plan Anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. En la medida en que subsanan errores en la información ofrecida por este Informe, son aceptados en fase de alegaciones, pero este Consejo no puede constatar que estas modificaciones han sido remitidas al Servicio público de Empleo Estatal para su modificación.**

Se aceptan los nuevos datos aportados y se modifica en consecuencia el cuadro nº 65 y la parte del Informe que comenta los resultados del mismo.

Donde dice: En el cuadro siguiente se recogen los datos correspondientes a este indicador que han sido proporcionados por el ECyL y que se enviaron al Servicio Público de Empleo Estatal a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Cuadro 65 Coste medio por participante y hora de formación

	2011	2012	2013
Obligaciones reconocidas		6.140.330	8.561.736
Número de participantes que finaliza cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa	No se calcula	1.619.096	546.914
Coste medio	-	3,79	15,65

Los datos que se observan en ese cuadro no son muy coherentes por varias razones; en primer lugar, en cuanto a las obligaciones reconocidas, porque la ejecución presupuestaria de 2013 coincide con las subvenciones concedidas en ese ejercicio, y en 2012 es superior a las subvenciones concedidas (5.802.200 euros); en segundo lugar, en lo relativo al número de participantes por la duración de la formación, en la medida en que el dato de 2012 es el triple del correspondiente a 2013, a pesar de que el número de participantes se incrementa entre esos ejercicios en 2.510 personas (7.732 en 2012 y 10.242 en 2013); y en tercer lugar, porque el coste medio que resulta de esos datos en 2012, 3,79 euros está muy alejado del coste medio de la cuantía de los módulos económicos, ya que el de menor cuantía es de 9 euros.

Debe decir: En el cuadro siguiente se recogen los datos correspondientes a este indicador que han sido proporcionados por el ECyL y que se enviaron al Servicio Público de Empleo Estatal a efectos de la elaboración del Plan anual de evaluación de la calidad, impacto, eficacia y eficiencia del conjunto del subsistema de formación profesional para el empleo. Estos datos han sido modificados de acuerdo con la nueva información facilitada por el ECyL en fase de alegaciones pero no queda constancia de su remisión de nuevo al Servicio Público de Empleo Estatal incluyendo esta modificación.

Cuadro 65 Coste medio por participante y hora de formación

	2011	2012	2013
Obligaciones reconocidas		15.817.537	5.802.880
Número de participantes que finaliza cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa	No se calcula	1.619.096	546.914
Coste medio	-	9,77	10,61

Los datos que se observan en ese cuadro reflejan un coste creciente en los ejercicios 2012 y 2013, pero en todo caso, en consonancia con el coste medio de la cuantía de los módulos económicos, ya que el de menor cuantía es de 9 euros. El descenso de las obligaciones reconocidas en 2013 hasta casi una tercera parte de las obligaciones de ejercicio anterior va acompañado de una evolución similar del número de participantes que finalizan cada acción formativa, por duración en horas de cada acción formativa.¹

- En lo que se refiere a la evaluación de los centros de formación, se admite parcialmente la alegación, dado que en el caso de formación de trabajadores ocupados, el criterio de valoración de la calidad técnica del centro de formación es *“la capacidad acreditada de la entidad solicitante”* y dentro de este criterio *“la experiencia demostrada en la gestión y ejecución de planes de formación durante más de tres años, el catálogo de acciones formativas o cursos impartidos o gestionados que acredite haber realizado la entidad solicitante o la entidad designada para la gestión y ejecución del plan, y que sean similares o estén relacionadas con las acciones formativas incluidas en el mismo y la obtención y gestión de subvenciones públicas para la financiación de planes de formación convocadas por la Comunidad de Castilla y León, de forma consecutiva en las tres últimas convocatorias a las que se haya presentado”*. Este criterio se modifica en la convocatoria del 2013 de manera que la experiencia solo se acreditará atendiendo a *“la experiencia demostrada en la gestión y ejecución de planes de formación en las tres últimas convocatorias”*. Se modifica la parte de las conclusiones relativas a este extremo y se da una nueva redacción a las

mismas, no obstante se mantiene el contenido esencial de la conclusión que apunta al carácter discriminatorio de este criterio que impide el acceso a la subvención para los centros de formación que no hayan resultado beneficiarios en convocatorias anteriores de la misma subvención. En este sentido el ECyL manifiesta la eliminación de este criterio en convocatorias posteriores, por tanto en consonancia con las conclusiones del Informe Provisional.

Donde dice: En las tres líneas de subvención analizadas se contempla como único criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la evaluación obtenida como beneficiarios de convocatorias anteriores. Este criterio resulta discriminatorio para aquellos solicitantes de subvención que puedan acreditar por otros medios, distintos de la evaluación de la Administración, la misma capacidad técnica, pero no hayan resultado beneficiarios en convocatorias anteriores o no hayan solicitado la subvención. (Apartado III.1.2.) (Página164)

Debe decir: En las tres líneas de subvención analizadas se contempla como único criterio de valoración de la calidad de los centros de formación la experiencia obtenida como beneficiarios de las mismas subvenciones en convocatorias anteriores. Este criterio resulta discriminatorio para aquellos solicitantes de subvención que puedan acreditar por otros medios, distintos de la evaluación de la Administración, la misma capacidad técnica, pero no hayan resultado beneficiarios en convocatorias anteriores o no hayan solicitado la subvención. (Apartado III.1.2.) (Página 164)

- **En relación con la determinación cuantía de la subvención nos remitimos a lo señalado en la alegación nº5.**

En consecuencia, se acepta parcialmente la alegación y se modifica en el texto de Informe Definitivo. El resto de la alegación analizada no se acepta toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

III. RECOMENDACIONES:

El ente auditado presenta una descripción de la aceptación o no de las recomendaciones del Informe Provisional, que no constituye propiamente alegaciones, por tanto, no son

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

objeto de tratamiento, constatando que la mayor parte de las recomendaciones atendidas lo son como consecuencia de la modificación de la normativa estatal básica.

1ª Recomendación citada:

1. El ECyL debería establecer un sistema de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas activas de empleo en materia de formación, con la finalidad de lograr una eficiente asignación de los recursos públicos. La planificación debería incluir la elaboración de un Plan Estratégico de Subvenciones en el que se coordinen todas las líneas de subvención en materia de formación, se cuantifique su coste y las fuentes de financiación. La fijación de objetivos cuantificables y la definición de indicadores permitirían un análisis objetivo y conjunto de los resultados de las políticas implantadas en términos de eficacia y eficiencia, que contribuiría a eliminar las deficiencias del sistema y serviría de guía para la toma de decisiones. (Página 176)

Comentario a la recomendación:

Esta recomendación se atiende ya que el ECYL está elaborando un Plan Estratégico de Subvenciones, que recoge:

- Los objetivos estratégicos,
- Las líneas de subvención,
- Las áreas de competencia afectadas y sectores hacia los que se dirigen las ayudas,
- Los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación,
- El plazo necesario para su consecución,
- Los costes previsibles para su realización y fuentes de financiación,
- El régimen de seguimiento y evaluación continua aplicable a las diferentes líneas de subvenciones.
- Y el impacto previsto de las distintas líneas de ayudas.

2ª Recomendación citada:

2. La normativa reguladora de las subvenciones debería eliminar los criterios que valoran la capacidad de los solicitantes, en base a la experiencia adquirida en la ejecución de subvenciones en convocatorias anteriores del propio ECyL. Esta medida además de impedir un trato igualitario en el acceso a la subvención, contradice los principios de eficacia y

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

eficiencia, al impedir la concesión de subvenciones a entidades con superior capacidad técnica que pueda ser acreditada por otros medios. (Página 176)

Comentario a la recomendación:

La Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral en su artículo 6. establece que las bases no podrán incluir, en ningún caso, criterios de concesión de las subvenciones que impliquen la reserva de actividad para determinadas entidades, así como otros criterios ajenos a aspectos de solvencia técnica y financiera.

La valoración de esta solvencia técnica requiere tener en cuenta la experiencia de los centros de formación en la ejecución de estos programas. No obstante, con el fin de permitir la incorporación de nuevos beneficiarios, en el apartado de evaluación de la calidad, se establece que aquellos centros que no cuentan con ésta recibirán la media de las puntuaciones de la última evaluación. Con esto se permite la incorporación de nuevos beneficiarios y expulsar a aquellos centros que hayan realizado una deficiente ejecución.

Por otro lado, la experiencia que se valora no se refiere exclusivamente al programa del que se trate, en las nuevas bases reguladoras se tienen en cuenta la experiencia en cualquier formación profesional para el empleo subvencionada o no.

Igualmente en la legislación de contratos del sector público se incluye dentro de la valoración técnica la experiencia profesional, por ello en términos similares se valora dicha experiencia en estos programas.

3ª Recomendación citada:

3. Se recomienda unificar las dos secciones en que se divide actualmente el objeto de la subvención destinada a trabajadores desempleados (FOD), atendiendo a la naturaleza del beneficiario en un único procedimiento de concurrencia competitiva en el que se comparen en términos de igualdad todas las solicitudes presentadas. Esto permitiría adecuar la tramitación de la subvención a la normativa estatal y respetar los principios de concurrencia competitiva que se vulneran en la actualidad. Desde el punto de vista de la eficacia y eficiencia, garantizaría la concesión de subvenciones a los solicitantes que obtengan mayor puntuación en un único orden de prelación y en base a los mismos criterios de valoración adecuados al objeto de la subvención y a la consecución de sus fines, y por tanto, permitiría

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

asignar los recursos públicos a los solicitantes capaces de conseguir mejores resultados en términos de inserción de los trabajadores formados. (Página 177)

4. La normativa reguladora de las subvenciones FOD, debería establecer un trato igualitario y homogéneo para el acceso a la subvención y posterior ejecución de la acción subvencionada para todos los solicitantes y posteriores beneficiarios de la subvención. (Página 177)

Comentario a la recomendación:

Ambas recomendaciones V.3) y V.4) ya han sido atendidas, toda vez que las bases reguladoras objeto de análisis fueron derogadas por la Orden EYE/452/2014, de 2 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones públicas destinadas a la financiación de acciones de formación profesional para el empleo, en su modalidad de oferta, dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, en la Comunidad de Castilla y León, modificada mediante Orden EYE/541/2015, de 1 de julio; en su redacción actual, resultante de la modificación efectuada en 2015, las bases reguladoras establecen una concurrencia única con requisitos idénticos para todos los solicitantes.

5ª Recomendación citada:

5. La fijación de las especialidades formativas prioritarias en los programas FOD y OFI, deben guardar estrecha relación con las necesidades del mercado de trabajo, en este sentido, se recomienda su determinación en base a estudios objetivos y homogéneos, que respondan con celeridad a las nuevas necesidades y que se incorporen anualmente a las convocatorias. A efectos de garantizar una mayor eficacia de las subvenciones de los dos programas, este mapa de necesidades formativas debería ser común para ambas líneas de subvención. El Observatorio Regional de Empleo, dentro de la estructura del ECyL, parece ser el órgano competente para elaborar anualmente, y con carácter previo a la publicación de la convocatoria, un análisis a nivel provincial a efectos de fijar de forma unilateral el mapa de necesidades formativas prioritarias.(Página 177)

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Comentario a la recomendación:

Por este Servicio Público de Empleo se está valorando que el mapa de necesidades formativas prioritarias se elabore por el Observatorio Regional de Empleo, concretando las acciones formativas a realizar, tanto mediante subvenciones como a través de los Centros de Formación de que es titular la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con indicación del número de acciones formativas de cada especialidad, detallando en su caso la modulación oportuna, y el ámbito geográfico y temporal en que deban impartirse.

No obstante, dicho mapa de necesidades formativas debe respetar lo dispuesto en la *Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral*, en cuyo artículo 4 se establece que “1. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través del Observatorio del Servicio Público de Empleo Estatal, en coordinación y cooperación con las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, a través de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y de los agentes sociales, a través del Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, desarrollará una función permanente de prospección y detección de necesidades formativas del sistema productivo, para proporcionar respuestas efectivas a las necesidades de formación y recualificación del mercado laboral, y para anticiparse a los cambios y responder a la demanda que se pueda producir de mano de obra cualificada, contribuyendo así al desarrollo profesional y personal de los trabajadores y a la competitividad de las empresas.

2. La realización de la citada función comprenderá, al menos, las siguientes actividades:

a) El desarrollo de una metodología y herramienta de análisis prospectivo, en las que se definan procedimientos estructurados para su desarrollo y la difusión y traslación de sus resultados a la programación de la oferta formativa.

b) La potenciación de las iniciativas de detección de necesidades mediante la coordinación de los distintos agentes que pueden aportar al proceso, en particular, las estructuras paritarias sectoriales, favoreciendo un marco de intercambio de información y puesta en común de conocimientos.

c) La identificación de las carencias y necesidades formativas concretas de los trabajadores, a partir de un análisis de su perfil profesional, de forma que puedan adquirir las competencias necesarias para evitar los desajustes con los requerimientos de cualificaciones del sistema productivo.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

3. Los resultados de las actividades señaladas en el apartado anterior se plasmarán en el escenario plurianual a que se refiere el artículo 5. Asimismo, darán lugar a un informe anual que recogerá, al menos, la identificación de las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo, las necesidades formativas de los trabajadores y las recomendaciones concretas que serán referentes de la programación de la oferta formativa dirigida a trabajadores ocupados y desempleados. De este informe se dará conocimiento al Consejo General de Formación Profesional y al Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

6ª Recomendación citada:

6. El procedimiento de concurrencia competitiva obliga a establecer una única valoración de todas las solicitudes en base a los mismos criterios, un único orden de prelación entre ellas y la resolución de la concesión, atendiendo a las limitaciones del crédito, por un único órgano. En este sentido, en la concesión de subvenciones OFI, se recomienda sustituir las nueve asignaciones de crédito realizadas por las Gerencias Provinciales por una única valoración y asignación de crédito que sea resuelta por el Presidente del ECyL, o bien desconcentrar el crédito y delegar la competencia en los nueve gerentes provinciales, para conseguir en cada provincia una concurrencia competitiva en base a un único orden de prelación. (Página 177-178)

Comentario a la recomendación:

En el programa OFI se realiza una valoración única de todas las solicitudes presentadas a nivel regional, asignándose el crédito en cada provincia en proporción al número de desempleados inscritos en las mismas. Con este procedimiento se pretende tener una oferta de Itinerarios OFI en todas las provincias. Si la asignación fuera única a nivel regional podría ocurrir que en algunas provincias no se ofertaran a los destinatarios ningún itinerario OFI.

7ª Recomendación citada:

7. La concesión de subvenciones directas a los agentes sociales en las subvenciones OFI, se separan del procedimiento ordinario de concurrencia competitiva y debe limitarse a los casos excepcionales previstos en la normativa de subvenciones. Las razones de interés público,

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

social o humanitario que justifican este tipo de concesión, deben estar suficientemente motivadas. En todo caso, se recomienda, la unificación de todos los procedimientos de concesión de subvenciones en una única concurrencia competitiva, en la que se valoren de forma unificada todas las solicitudes de centros de formación y agentes sociales. (Página 178)

Comentario a la recomendación:

Esta Recomendación ya ha sido atendida, toda vez que las bases reguladoras objeto de análisis fueron derogadas por la Orden EYE/669/2015, de 31 de julio, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones del programa de Orientación, Formación e Inserción (OFI). En estas bases reguladoras se establece una concurrencia única con requisitos idénticos para todos los solicitantes.

8ª Recomendación citada:

8. Habida cuenta de las grandes similitudes existentes entre las subvenciones del programa OFI y las subvenciones FOD, el ECyL debería establecer comparaciones entre las mismas, mediante el establecimiento de indicadores de eficacia y eficiencia comunes. A partir del análisis comparativo de estos indicadores se podrían extraer conclusiones relativas a la unificación de ambas líneas de subvención, o por el contrario, el mantenimiento diferenciado de la línea FOD y la posible supresión de la línea OFI.

Así, si el mayor coste que comportan las acciones de orientación y acompañamiento incluidas en el programa OFI determinan, en última instancia, unos mejores resultados de inserción de los trabajadores desempleados, el ECyL debería plantearse la fusión de ambas líneas, utilizando los recursos liberados de línea de subvenciones autonómica para, a partir de un único mapa de necesidades formativas prioritarias, ampliar las acciones formativas subvencionables, y al mismo tiempo, extender la subvención a las acciones de orientación y acompañamiento a la inserción de todos los desempleados formados. Además, en esa línea resultante, y dados los positivos efectos que han tenido en la eficacia de las subvenciones OFI podría incluirse la exigencia de compromisos de contratación o criterios que valoren desde un punto de vista técnico la incorporación de tales compromisos, todo ello, con

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

independencia del mantenimiento de subvenciones directas a acciones de formación con compromisos de contratación del 60% de los trabajadores formados.

Si por el contrario, con ese mayor coste no se consigue una mayor eficacia en la inserción de los trabajadores desempleados o si el coste es muy elevado respecto a los resultados de inserción de la línea FOD, el ECyL debería replantearse el mantenimiento del programa OFI, como línea de subvenciones diferenciada. (Página 178-179)

Comentario a la recomendación:

Al respecto debemos señalar que tal unificación no es posible ya que los colectivos a los que se aplican las acciones no son idénticos. La existencia de ambos programas con acciones diferentes tiene sentido en su aplicación a colectivos diferentes que requieren, por tanto, un tratamiento diferente. Igualmente las acciones que se aplican son distintas persiguiéndose en el programa OFI el tratamiento integrado al beneficiario debido como se ha dicho anteriormente a las dificultades de integración del colectivo al que va dirigido las ayudas (ver páginas 2 y 3 del presente informe).

9ª Recomendación citada:

9. Como consecuencia de la concurrencia de acciones de formación financiadas con subvenciones FOD y de acciones formativas y de orientación y acompañamiento de la inserción subvencionadas por el Programa OFI, y al objeto de evitar discriminaciones en cuanto al acceso de los desempleados a uno u otro tipo de acciones, la selección de los destinatarios de las acciones formativas, debería realizarse por el Servicio Público de Empleo de Castilla y León. (Página 179)

Comentario a la recomendación:

En el programa FOD la selección de los destinatarios se hace ya por el Servicio Público de Empleo.

En el caso del Programa OFI la selección se realiza por las entidades beneficiarias al objeto de designar a aquellos candidatos que se adapten a los itinerarios propuestos ya que la entidad beneficiaria se compromete a trabajar con colectivos con dificultades de incorporación al mercado laboral, teniendo la obligación de conseguir un porcentaje de inserción mínimo.

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

10ª Recomendación citada:

10. A efectos de garantizar una mayor eficacia en las subvenciones del programa OFI, y en la medida en que la recuperación del mercado de trabajo lo permita, debería alargarse la duración de las contrataciones exigidas para subvencionar las acciones formativas. (Página 1879

Comentario a la recomendación:

En la convocatoria OFI para 2015-2016 el compromiso de contratación es idéntico para todas las entidades beneficiarias y además se ha alargado la duración de los contratos que deben formalizarse una vez finalizado el itinerario pasando de una duración de un mes a 3 meses.

11ª Recomendación citada:

11. La Fundación para el Anclaje Empresarial y la Formación para el Empleo de Castilla y León, no debería participar en la gestión de la subvención dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados, para salvaguardar el principio de objetividad y transparencia, en tanto los patronos de la Fundación sigan teniendo acceso a la subvención. En este mismo sentido, la priorización de las acciones formativas, para lograr una mayor adecuación de los planes de formación a las necesidades del ámbito o del sector al que va dirigido, debería realizarse por el ECyL, pudiendo emplearse a estos efectos, informes previos elaborados por el Observatorio Regional de Empleo. (Página 179)

12. En las subvenciones dirigidas prioritariamente a trabajadores ocupados, la asignación de los recursos entre los beneficiarios, desde el punto de vista de la eficacia del sistema y del eficiente empleo de los fondos públicos, debería evitar garantizar una financiación mínima a los beneficiarios y basarse en criterios asociados a la calidad de las acciones formativas y de los centros de formación subvencionados, garantizando así la consecución de la finalidad última de la subvención, cual es mejorar la empleabilidad de los trabajadores ocupados a través de la mejora de su formación. (Página 179-180)

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Comentario a la recomendación:

Por último, y en cuanto a las RECOMENDACIONES 11 y 12 establecidas en el informe, conviene ponerlas en relación con los cambios introducidos por la nueva normativa reguladora del subsistema de formación profesional para el empleo aprobada en el ejercicio 2015, que ha dado lugar a la aprobación de unas nuevas bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de ocupados. Así, ha desaparecido de los criterios de valoración la experiencia previa de la entidad solicitante en la gestión de la formación (recomendación nº 2, página 176); en relación con la recomendación nº 11 (página 179), se debe tener en consideración la configuración como beneficiarios de las subvenciones destinadas a financiar planes de formación de trabajadores ocupados a los centros y entidades de formación debidamente inscritos y/o acreditados, habiendo desaparecido ya la participación de las organizaciones empresariales y sindicales, en condición de tales, en la gestión de las mismas; y en relación con la recomendación nº 12, ha desaparecido de la configuración de la fórmula de financiación los criterios de distribución del presupuesto (el presupuesto se distribuye en función de la valoración técnica obtenida).

Asimismo, en cuanto a las necesidades formativas, la propia Ley 30/2015 establece un procedimiento de detección de dichas necesidades que serán prioritarias en el subsistema de formación.

12ª Recomendación citada:

13. Recomienda establecer un único procedimiento de evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de las políticas activas de empleo, asociadas a la formación de los trabajadores que sea compatible y se integre con el Plan de Evaluación Estatal. En este sentido, deberán planificarse adecuadamente las distintas actuaciones a implantar que respondan a objetivos cuantificables. Asociados a estos objetivos, se recomienda definir indicadores que midan los resultados y los costes necesarios para su consecución, compatibles y, en todo caso, y si fuera necesario, complementarios con los establecidos en el Plan Estatal. El resultado de estos indicadores debería permitir comparar las diferentes actuaciones y adoptar decisiones de asignación de los recursos públicos a aquellas que obtengan mayores resultados a un menor coste, garantizando así un mayor grado de eficacia y eficiencia en la gestión de los fondos públicos. (Página 180)

CONSEJO DE CUENTAS DE CASTILLA Y LEÓN

Fiscalización de la eficiencia de las políticas activas de empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Comentario a la recomendación:

Esta recomendación es atendida por lo que desde este Servicio Público de Empleo de Castilla y León se van a adoptar las medidas oportunas al objeto de establecer un procedimiento único de evaluación de los resultados obtenidos de la ejecución de las políticas activas de empleo, asociadas a la formación de los trabajadores, que sea compatible y se integre con el Plan de Evaluación Estatal.

Palencia, 16 de diciembre de 2015

EL PRESIDENTE

Fdo.: Jesús J. Encabo Terry