



INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA FUNDACIÓN ESTATAL PARA LA FORMACIÓN EN EL EMPLEO, FSP, EJERCICIOS 2018 Y 2019, APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN SESIÓN DE 26 DE MAYO DE 2022

OBJETIVOS

La fiscalización se ha llevado a cabo por iniciativa del propio Tribunal de Cuentas y se configura como una fiscalización integral, cuyos objetivos generales han sido los siguientes:

- a) Comprobar que las cuentas anuales de los ejercicios 2018 y 2019 representan adecuadamente la imagen fiel de la situación financiera y patrimonial, del resultado económico patrimonial y de la ejecución del presupuesto, de conformidad con los principios y criterios contables y presupuestarios de aplicación.
- b) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la gestión económico-financiera de la Fundación.
- c) Evaluar los sistemas y procedimientos establecidos por la Fundación, así como sus actividades, en cuanto a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, eficacia, eficiencia y economía.

Asimismo, se ha comprobado el cumplimiento de la normativa sobre la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y de la relacionada con la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello en que lo dispuesto en estas normas pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

AMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO

El ámbito subjetivo de la fiscalización lo constituye la Fundación Estatal para la Formación en el Empleo, FSP (FUNDAE), fundación del sector público estatal de las comprendidas en el artículo 128 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Su Patronato está constituido por la Administración General del Estado, por las Comunidades Autónomas y por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Sus fines esenciales son:

- La mejora de la formación profesional de los recursos humanos de las empresas.
- La adaptación de los trabajadores y de las empresas a la evolución de la sociedad basada en el conocimiento.
- La contribución a asegurar la formación a lo largo de toda la vida.

Asimismo, el Real Decreto 694/2017 recoge entre las funciones de la FUNDAE, además de colaborar y asistir técnicamente al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) en la planificación, programación, gestión, evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación, y de apoyar al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social en el desarrollo estratégico del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (SFPEAL), las de promover la investigación y el desarrollo de la formación para el empleo, difundir entre los empresarios y trabajadores las iniciativas del sistema, colaborar en programas internacionales y asistir en sus



funciones a las Comisiones Paritarias Sectoriales (CPS) y a las Estructuras Paritarias Sectoriales (EPS).

El ámbito objetivo lo constituye la gestión económico-financiera de la FUNDAE y queda circunscrito, por tanto, a las actuaciones, normas y procedimientos que debe aplicar la Entidad para cumplir el objeto fundacional en los términos previstos en sus Estatutos. Como consecuencia, se han excluido del ámbito objetivo de esta fiscalización los fondos públicos que para la financiación del sistema de formación para el empleo son gestionados por el SEPE. Las actividades desarrolladas por la FUNDAE que tengan relación con las subvenciones por ayudas para la formación en el empleo concedidas por el SEPE o con las bonificaciones en las cuotas de cotización a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) han sido objeto de verificación únicamente respecto al cumplimiento de las obligaciones asumidas por la FUNDAE o en la medida en que afecten a sus recursos económicos.

El periodo fiscalizado comprende los ejercicios 2018 y 2019, sin perjuicio de que para el adecuado cumplimiento de los objetivos previstos se hayan analizado aquellos hechos o actuaciones, anteriores o posteriores, que se han considerado necesarios.

CONCLUSIONES

A continuación, se exponen las **CONCLUSIONES** de esta fiscalización, agrupadas de acuerdo con sus objetivos:

1.- EN RELACIÓN CON LA REPRESENTATIVIDAD DE LAS CUENTAS ANUALES

1.- Las cuentas anuales de la Fundación correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019 presentan fielmente, en todos sus aspectos significativos, la situación financiera y patrimonial y los resultados de sus operaciones, y contienen la información necesaria y suficiente para su correcta interpretación y comprensión, de acuerdo con los principios, criterios y normas contables que le eran de aplicación.

2.- El Tribunal de Cuentas considera adecuado el criterio contable mantenido por la Intervención General de la Administración del Estado de registrar en la cuenta de resultados las actividades realizadas por las CPS como "*Gastos por ayudas y otros*" y no en la partida de "*Servicios exteriores*" adquiridos por la Fundación. El planteamiento descrito fue finalmente asumido por la FUNDAE, que reclasificó dichos gastos por importe de 402.878,54 euros en las cuentas anuales de 2019, tanto en los importes correspondientes a dicho ejercicio como al anterior, haciendo mención de ello en la correspondiente nota de la memoria. Correlativamente, el importe pendiente de pago debía presentarse en el epígrafe de "*Beneficiarios acreedores*", no en el epígrafe de "*Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar*". A este respecto, la Entidad también reclasificó 184.380 euros de dicha partida a la de "*Provisiones a corto plazo*", al tratarse de importes a compensar a las CPS cuyas justificaciones no habían sido aún objeto de revisión y verificación. Los errores señalados no afectaron a la representatividad de las cuentas anuales de la FUNDAE, si bien muestran que existió una debilidad en el control interno de los procesos de contabilización.

3.- Los ingresos más significativos de la Fundación se corresponden con las transferencias recibidas con cargo al presupuesto del SEPE, para la financiación de los gastos de funcionamiento en ejecución de su Plan de actividades, por importe de 39.240.640 euros tanto para 2018 como 2019, y para la financiación de inversiones, por importes de 353.000 euros y 176.500 euros en 2018 y 2019, respectivamente.



4.- Reiteradamente se ha venido produciendo en los últimos años una significativa desviación entre los importes de la financiación otorgada por el SEPE para gastos de funcionamiento e inversión de la Fundación y la cantidad finalmente justificada -e imputada a resultados-, cuyo importe es reintegrado al SEPE. Dicha circunstancia alcanzó un volumen cuantitativamente superior a partir del ejercicio 2017, en el que estaba prevista la constitución, y consecuentemente financiación, de las EPS. Todo ello es debidamente señalado en las correspondientes notas de las memorias de las cuentas anuales de dichos ejercicios.

2.- EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD

5.- Las funciones de las CPS y de las EPS respecto al SFPEAL mantenían similitudes, aunque había diferencias sustanciales en su ámbito de actuación y en el soporte normativo que las regulaba. Así, las CPS se configuraban en el artículo 85.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores entre los requisitos legales necesarios de los convenios colectivos, como pilar de la negociación colectiva y órgano de gestión del propio convenio. De esta forma, sus funciones y ámbito de actuación excedían a las desempeñadas mediante su participación en el SFPEAL. En cambio, las EPS se establecieron según 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 (LSFPE), como órgano de actuación en el marco de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal, integradas en un mapa sectorial *ex novo*, y mediante acuerdos específicos en materia de formación de igual ámbito, entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas; y, por tanto, con otro ámbito de influencia.

6.- Mientras no se constituyeron las EPS, se mantuvieron vigentes las previsiones del Real Decreto 395/2007 respecto de las CPS, que continuaron realizando las funciones asignadas por dicho Real Decreto durante los ejercicios fiscalizados. En definitiva, continuó en vigor lo previsto en el artículo 35 del mencionado Real Decreto sobre las CPS.3.7.

7.- En relación con la falta de constitución de EPS y el consiguiente mantenimiento de la vigencia de las CPS, cabe señalar lo siguiente:

a) El Patronato de la FUNDAE aprobó, en su reunión de 22 de diciembre de 2017, el informe sobre el mapa sectorial previsto en el artículo 37.1 del Real Decreto 694/2017, que era un requisito previo para su posterior aprobación por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo. De esta forma se incumplió el plazo, establecido en la disposición transitoria segunda del Real Decreto, de aprobar el mapa sectorial en tres meses desde la entrada en vigor del Real Decreto 694/2017.

b) En el mapa sectorial se definieron 23 EPS que agrupaban a los 143 subsectores afines, pero ello no dio lugar a que se produjera la constitución de aquellas. Dicha circunstancia no resultaba atribuible a la FUNDAE, porque las EPS surgían del diálogo social entre las organizaciones sindicales y las empresariales, sin que en dicha interlocución la Fundación interviniese mediante una participación directa por encima del propio acuerdo de las partes.

c) Las funciones de las EPS que continuaron realizando las CPS resultaban imprescindibles para, entre otros contenidos, el desarrollo de las iniciativas, así como para el diagnóstico de las necesidades formativas sectoriales, debiéndose sustentar todo ello en la propuesta de modificación del mapa sectorial previsto en el artículo 37.1 del Real Decreto 694/2017.

8.- La paralización, en la práctica, de la constitución de las EPS y la incipiente organización sectorial derivada del mapa aprobado en 2017 ha supuesto que la actividad de las CPS haya sido menor de lo esperado, a tenor del importe presupuestado por la FUNDAE y financiado por el SEPE. Así, la



diferencia entre los importes presupuestados por la Fundación para financiar las actividades de las CPS y las cantidades realmente gastadas por dicho concepto originaron un remanente de 7.530.720 euros y 8.650.620 euros en 2018 y 2019, respectivamente, que hubo de ser reintegrado al SEPE.

9.- La FUNDAE debe elaborar anualmente un Plan de actuación donde se reflejen los objetivos y las actividades que tiene previsto desarrollar durante el ejercicio, ajustándose al modelo incluido en el Reglamento de Fundaciones de competencia estatal. En cumplimiento de esta obligación, la FUNDAE aprobó el Plan de actuación para 2018 y 2019. Los Planes de actuación incorporaban en sus líneas de actuación estratégica una serie de indicadores basados en las actividades que, en el ámbito de sus competencias, le eran atribuidas reglamentariamente a la Fundación. Su finalidad era reflejar los proyectos fundacionales y ofrecer la información sobre el grado de realización de las actividades que se llevaban a cabo a lo largo del ejercicio, así como las causas de las posibles desviaciones. Se trataba, por tanto, de un instrumento de planificación, ejecución y evaluación donde se concretaban los objetivos y las actividades a realizar en el año y se establecían los indicadores que se iban a utilizar para valorar el grado de consecución de dichos objetivos.

10.- La FUNDAE y el SEPE suscribieron el 18 de febrero de 2013 un Convenio de Colaboración (CC), en el ámbito de la formación profesional para el empleo, cuyo objeto era instrumentar la colaboración y el apoyo técnico que la Fundación prestaba al SEPE en el desarrollo y ejecución de las funciones que, en ese momento, tenía atribuidas este organismo de acuerdo con el Real Decreto 395/2007. Tras las comprobaciones sobre el cumplimiento por la FUNDAE del contenido de las cláusulas del CC se han obtenido las siguientes conclusiones:

a) La actividad prevista en la cláusula sexta, consistente en prestar apoyo técnico al SEPE en la implantación y gestión de la formación profesional dual vinculada al contrato para la formación y el aprendizaje, no ha sido desarrollada al encontrarse vinculada a la constitución de las EPS, que no se produjo en el período fiscalizado.

b) La actividad prevista en la cláusula decimoquinta, consistente en el seguimiento y control de las iniciativas de formación profesional para el empleo, se efectuaba mediante el apoyo técnico de la FUNDAE al SEPE en el diseño, ejecución y análisis de las actuaciones de seguimiento y control de la formación, si bien la competencia de las mismas correspondía al SEPE. Por su parte, este organismo debía remitir a la Fundación los resultados de las actuaciones de seguimiento y control con la antelación necesaria para que esta pudiera revisar la justificación de las subvenciones concedidas, así como de las bonificaciones practicadas por las empresas. El análisis del procedimiento ha puesto de manifiesto que, en ocasiones, la Fundación no disponía de los resultados de las actuaciones de seguimiento y control de las acciones formativas que se encontraban en dicho proceso, por lo que se producían dilaciones temporales en la revisión de las justificaciones.

c) La cláusula decimoquinta recogía también la obligación de la FUNDAE de gestionar, tramitar y remitir un informe al SEPE sobre las reclamaciones y denuncias presentadas en relación con el desarrollo del SFPEAL y de las iniciativas que lo componen. No se ha tenido constancia de que la FUNDAE haya cumplido esta obligación.

d) La cláusula octava disponía que la FUNDAE debía elaborar informes, estudios, investigaciones y proyectos. Su cumplimiento estuvo condicionado por: i) la propia indeterminación del contenido de la cláusula y el hecho de que en algún caso el cumplimiento de la actividad dependía de que el SEPE trasladara a la Fundación orientaciones de carácter anual para que esta realizara las propuestas; y ii) la inexistencia de un procedimiento para determinar, entre otros aspectos, los



cauces de actuación, los responsables y los plazos para realizarlos, lo que ha supuesto una dificultad para su realización.

e) En contra de lo señalado en la cláusula novena, la FUNDAE no trasladó al SEPE las propuestas de las CPS relacionadas con la elaboración, la actualización y la revisión de las cualificaciones profesionales y los certificados de profesionalidad, al estar dicha actividad vinculada a la constitución de las EPS que, como se ha señalado, no se produjo.

f) En contra de lo acordado en la cláusula décima, la Fundación no ha realizado las aportaciones técnicas para la creación de una cuenta de formación donde se registre la formación recibida por el trabajador a lo largo de su carrera profesional, ni tenía un procedimiento implantado para tal fin, si bien esta era una competencia del SEPE y dependía, por tanto, de su solicitud.

g) En aplicación de lo establecido en la cláusula decimotercera, la FUNDAE, con carácter general, ha asistido técnicamente al SEPE en la formulación de propuestas y la elaboración del plan anual de evaluación del SFPEAL, con la finalidad de introducir mejoras en su funcionamiento. No obstante, dicha actuación no se efectuó en los términos previstos en el artículo 21 de la LSFPE.

h) El cumplimiento de la cláusula decimocuarta, consistente en la elaboración de un fichero de especialidades y de un registro de centros de formación, se vio condicionada al no disponer la FUNDAE de un procedimiento para colaborar con el SEPE, titular de la competencia, en la evaluación, el informe y la certificación del cumplimiento, por las plataformas de teleformación, de los requisitos que asegurasen la gestión de los contenidos y el seguimiento y evaluación de los participantes. No consta que la Fundación haya colaborado con el SEPE, ni que este lo haya solicitado, en la función de comprobación de si los tutores-formadores que impartían la formación a través de plataformas virtuales cumplían las prescripciones normativas de los certificados de profesionalidad.

i) Pese a estar previsto en la cláusula decimoprimera, la FUNDAE no ha impulsado actuaciones de implantación y difusión de la formación profesional dual vinculada al contrato para la formación y el aprendizaje.

j) En cumplimiento de la cláusula decimosegunda, la Fundación realizó acciones de colaboración internacional e institucional relacionada con la formación profesional, si bien no se encontraban desarrolladas por procedimientos o pautas para efectuarlas.

k) En relación con la actividad de apoyar técnicamente e impulsar el papel de las estructuras paritarias sectoriales, el CC no contenía inicialmente mención alguna a la obligación de la FUNDAE de financiar las actividades de las CPS, ni precisaba el contenido o la manera de prestarles su apoyo. Tras la modificación, de 20 de febrero de 2015, de la cláusula vigésima primera del CC se calificaron como “financiables” los gastos en los que incurriera la Fundación en su labor de apoyo técnico a las CPS en aplicación de lo dispuesto en el artículo 33.3 del Real Decreto 395/2007. Por ello, el contenido de las funciones precisas para realizar esta actividad no fue desarrollado de forma pormenorizada en las cláusulas del CC, y su alcance quedaba definido y configurado en la propia normativa reguladora del SFPEAL. Aunque la FUNDAE realizó diversas funciones de apoyo necesarias para que las CPS pudieran elaborar propuestas relacionadas con el SFPEAL, la falta de constitución de las EPS impidió que prestara su apoyo en otros tipos de funciones necesarias para mejorar el SFPEAL, entre las cuales cabe mencionar:

- Impulsar el papel de las EPS como referentes sectoriales estatales de la formación para el empleo, para lo cual debería haber determinado y estructurado la información necesaria para facilitar que



las EPS propusiesen las mejoras de la calidad de la formación para el empleo en su ámbito sectorial. En la misma línea, tampoco prestó apoyo a las EPS en la realización de la actividad de difusión y promoción de la formación profesional para el empleo en su ámbito sectorial.

- Facilitar la participación de las EPS en la detección de necesidades, así como en el diseño, la programación y la difusión de la oferta formativa para trabajadores ocupados, para lo cual se debería haber apoyado a las EPS en la elaboración de propuestas formativas relacionadas con los procesos de ajuste, reestructuración y desarrollo sectorial, en especial las relacionadas con necesidades de recualificación de trabajadores de sectores en declive.

- Impulsar la participación de las EPS para su intervención en los procesos de acreditación de la experiencia laboral y en el diseño de actuaciones formativas que contribuyeran a la culminación de los mismos.

11.- El CC preveía, para la planificación y seguimiento de las actuaciones derivadas del mismo, la creación de una Comisión de seguimiento. Dicha Comisión no se constituyó hasta el 18 de abril de 2013, y se mantuvo activa hasta el 15 de septiembre de 2017.

12.- La duración del CC se estableció en cuatro años, prorrogables salvo denuncia por cualquiera de las partes con justa causa. Era causa de resolución el mutuo acuerdo de las partes firmantes, así como la decisión unilateral de una de ellas cuando estimase que se habían producido alteraciones sustanciales en las condiciones que propiciaron la celebración del mismo o el incumplimiento de alguna de sus cláusulas. Además, el contenido del CC podía modificarse por mutuo acuerdo de las partes en aquellos aspectos que resultasen precisos y trajeran causa del desarrollo normativo del Real Decreto 395/2007 o de la propia modificación de dicha norma. Sin embargo, no se ha tenido constancia de que la FUNDAE solicitara la modificación del convenio una vez que entró en vigor la nueva regulación del SFPEAL a partir de 2015, que modificó aspectos sustanciales del mismo. Tampoco se modificó con motivo de la aprobación en 2015 de la LRJSP, que en su capítulo VI “De los convenios” introdujo sustanciales modificaciones sobre esta figura jurídica; modificaciones que deberían haber aconsejado la adecuación del CC a la nueva regulación. La falta de revisión del CC contrasta con lo tratado en algunas de las reuniones de la Comisión de seguimiento del mismo, donde se planteó la necesidad de actualizarlo dado el nuevo marco jurídico vigente en aquel momento. Las dificultades derivadas de la coexistencia normativa de las CPS y las EPS y la falta de concreción de sus actividades en el marco del propio CC eran otro motivo que debería haber aconsejado la modificación de este.

13.- La FUNDAE no incorporó, en el extracto del expediente remitido al Tribunal de Cuentas junto con la copia certificada del documento de formalización del contrato, diversos documentos previstos por la normativa de contratación, si bien fueron aportados en el curso de la fiscalización. En uno de los contratos menores se incumplió el artículo 29.8 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que prohíbe que los contratos menores tengan una duración superior a un año y que sean objeto de prórroga.

14.- Al objeto de comprobar el cumplimiento por la FUNDAE de la normativa sobre igualdad se han actualizado los resultados obtenidos por el Tribunal de Cuentas en la fiscalización de las medidas implantadas por las fundaciones del sector público para dar cumplimiento a la normativa sobre igualdad en el ejercicio 2018, cuyo Informe fue aprobado en abril de 2020. Esta actualización ha permitido extraer las siguientes conclusiones:

a) Aquel Informe señalaba que la FUNDAE no había desarrollado ni culminado adecuadamente el Plan de igualdad que estaba obligada a elaborar de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica



3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Posteriormente, la Fundación constituyó una Comisión negociadora del Plan de igualdad el 23 de septiembre de 2019 con objeto de poder iniciar las actuaciones para elaborar un nuevo Plan que subsanara las deficiencias señaladas. Los miembros de la Comisión realizaron un curso formativo sobre igualdad, pero el posterior confinamiento derivado del estado de alarma (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo) alteró el desarrollo de sus actividades habituales, sin que conste que se haya avanzado en los trabajos de dicha Comisión en aras a la consecución de un nuevo Plan.

b) El Informe referido al ejercicio 2018 señalaba también que, pese a que la FUNDAE disponía de procedimientos de promoción interna y de criterios objetivos, públicos y transparentes para evitar desigualdades y desequilibrios por razón de sexo, no había implantado una metodología estándar que definiera los procedimientos y criterios de evaluación del desempeño del personal como fórmula objetiva y reglada para acceder a puestos por promoción interna. No se ha tenido constancia de que la FUNDAE haya subsanado la deficiencia expuesta, aun a pesar de que el propio convenio colectivo de la Entidad señala la obligación de establecer sistemas que permitan la evaluación del desempeño.

c) El citado Informe de fiscalización señalaba que la FUNDAE no había implantado medidas para garantizar la transparencia salarial. También señalaba que la Representación legal de los trabajadores (RLT) no disponía de información sobre las retribuciones desagregadas por sexos y categorías. No se ha tenido constancia de que, a la fecha de redacción del presente Informe, la Entidad haya implantado tales medidas ni de que la RLT haya dispuesto de información sobre retribuciones desagregadas.

15.- En el período fiscalizado la FUNDAE no realizó la auditoría de sus sistemas de información a la que estaba obligada por el artículo 34 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el ámbito de la Administración Electrónica. Además, al cierre de los trabajos de fiscalización no había incorporado sus datos en la plataforma Informe Nacional del Estado de Seguridad para dar cumplimiento a las previsiones del artículo 35 del mismo Real Decreto.

16.- La FUNDAE contaba con un plan director de seguridad elaborado por una entidad externa el 27 de noviembre de 2019, sobre el grado de cumplimiento de las directrices del ENS, en el que se ponían de manifiesto ciertas debilidades en su cumplimiento y se proponían medidas para su subsanación:

a) En cuanto al marco organizativo, la seguridad de la información estaba enfocada a la protección de datos personales, sin que se hubiera implantado una política, ni normativas, ni gestión de la seguridad de la información como tal.

b) Existía un bajo cumplimiento del ENS en el marco operacional (planificación, control de acceso, explotación, servicios externos, continuidad de la actividad y monitorización del sistema). No existía formalmente un modelo de análisis de riesgos que tratase los aspectos necesarios a que obliga el ENS.

c) El 64 % de los controles que forman las medidas de protección presentaban un nivel bajo o muy bajo de cumplimiento.

17.- En lo que se refiere a la auditoría de seguridad de la infraestructura de los sistemas de información, en las pruebas de intrusión de sistemas se encontraron vulnerabilidades subsanables en ciertas situaciones *off line* de exfiltración de datos que permitirían la intrusión en nivel medio.



18.- La FUNDAE no tenía designado el Delegado de Protección de Datos previsto en el artículo 37 del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y tampoco disponía de un procedimiento formal que estableciera en qué caso un sistema de información trataba, o no, datos personales.

19.- Del análisis de las iniciativas adoptadas por la FUNDAE en materia de administración electrónica se deducen las siguientes conclusiones:

a) La Fundación contaba al inicio del periodo fiscalizado con aplicaciones que permitían gestionar de manera telemática tanto las iniciativas de formación de demanda como las de formación de oferta. La transformación digital ha sido mayor en la parte de la organización de la Fundación relacionada con las entidades que gestionaban la formación de sus trabajadores. Pero ha sido menor en los procesos de gestión interna, sometidos a complejos trámites vinculados con una legislación desactualizada.

b) Las convocatorias comprendidas en el periodo fiscalizado, prolijas y con algunos procesos de difícil tramitación, con un elevado número de demandantes de iniciativas de formación programadas por las empresas, han supuesto una mayor carga de trabajo en los procesos de gestión de iniciativas en ciertos periodos.

c) La transformación digital en materia de procesos internos y organización, para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia, no se ha traducido en la elaboración de objetivos e indicadores válidos para medir dichos principios.

20.- La información incluida en la página web de la FUNDAE incluye toda la requerida por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT), excepto por lo siguiente:

a) Por lo que se refiere a la información sobre las subvenciones y ayudas para las convocatorias de formación de oferta en cuya gestión colabora, no era la FUNDAE la obligada a su publicación en la página web, al no ser el órgano que competente para la concesión. No obstante, habría sido conveniente, para un mejor cumplimiento del principio de transparencia y por la relevancia de la información sobre las subvenciones en cuya gestión colabora, que la FUNDAE hubiera incluido un enlace a la página web del SEPE, órgano concedente de dichas subvenciones de formación, donde figurase la información relativa a los importes de subvenciones y ayudas concedidas para cada beneficiario.

b) Se incluye información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos prestados, si bien el plan de actuación carecía de objetivos e indicadores definidos para poder valorar la eficacia en la realización de sus actividades.

21.- Las bases reguladoras de las convocatorias de subvenciones públicas para la ejecución de programas de formación que, en colaboración con el SEPE, gestiona la FUNDAE, no incorporaban entre las obligaciones de los beneficiarios la de que, en caso de que superasen los umbrales de ayudas establecidos en la LT, las entidades privadas beneficiarias de la mismas cumplieran con las obligaciones de publicidad activa requeridas en dicha Ley. En el marco de sus competencias, la Fundación podía proponer al SEPE resoluciones normativas e instrucciones que resultaren precisas para la implantación, el desarrollo y la mejora del SFPEAL, pese a lo cual no ha propuesto la adaptación de las convocatorias de subvenciones a la normativa sobre transparencia.



3.- EN RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA FUNDAE

22.- La evaluación de la eficacia de la FUNDAE se ha realizado mediante el análisis del grado de consecución de sus objetivos propios definidos en los planes de actuación. A este respecto, la mayor parte de los objetivos explícitos definidos en estos planes no eran válidos o no superaban los requisitos técnicos mínimos necesarios para medir la eficacia alcanzada. Por ello, el Tribunal de Cuentas ha optado por evaluarla por métodos alternativos, mediante la definición de objetivos apropiados.

23.- Por su parte, la evaluación de la eficiencia alcanzada en la gestión de las actividades principales de la Entidad se ha efectuado mediante el análisis cuantitativo y cualitativo del modo en que se han utilizado los recursos para alcanzar los objetivos, así como la evaluación de los sistemas de gestión y control y de los procedimientos aplicados. La FUNDAE tampoco disponía de indicadores definidos para evaluar directamente la eficiencia de la gestión o, al menos, efectuar comparaciones interanuales que permitan extraer conclusiones sobre la evolución de la eficiencia de la Entidad, lo que ha obligado, también en este caso, a recurrir a medios alternativos.

24.- Los análisis de eficacia y de eficiencia referidos a la actividad 1, *Apoyo al diálogo social e impulso de la formación profesional para el empleo*, permiten obtener las siguientes conclusiones:

a) Los informes y propuestas al SEPE, así como la asistencia al Patronato en el ejercicio de sus competencias, no contaban con un procedimiento específico que definiera los responsables, la documentación, los plazos y la trazabilidad de los hitos más relevantes, ni su contenido. La ausencia de procedimientos definidos en ambas funciones incrementa el riesgo de que las actuaciones desarrolladas por la FUNDAE resulten ineficientes, al carecer la Entidad de elementos de juicio que le permitan valorar si los recursos utilizados permitían alcanzar los resultados esperados, y de información que le permitiera identificar y controlar los factores externos que pudieran tener influencia en esta actividad.

b) La memoria elaborada por la FUNDAE sobre esta actividad ofrecía un grado de realización del 100 %, según los objetivos e indicadores definidos. Pero este dato no es representativo de la eficacia, dada la inadecuada definición de los mismos. Se confundían los objetivos (que expresan el propósito de alcanzar ciertas metas) con las actividades como procesos de administración de los recursos para la consecución de los objetivos.

25.- Respecto a la actividad 2, *Promover, desarrollar y extender las iniciativas de formación*, la más relevante por el volumen de recursos financieros, humanos y materiales, las conclusiones obtenidas son las siguientes:

a) La eficacia y eficiencia de la gestión de las iniciativas de formación, sustentada en aplicaciones informáticas, mejoró en 2019 con la introducción de diversos procesos previstos en el plan de digitalización.

b) Aun así, el plazo de comprobación de las bonificaciones aplicadas por las empresas resultaba elevado, ya que la FUNDAE debía demorar la verificación hasta el momento en que disponía del pertinente fichero facilitado por la TGSS, elaborado a partir de la información sobre las cuantías ingresadas por las empresas durante el año anterior en concepto de cuota de formación profesional.

c) Los procedimientos y procesos de revisión de la documentación justificativa se dilataban en el tiempo, y en mayor medida en las entidades sometidas a controles *ex post*, ya que se encontraban en el ámbito de actuación del SEPE y por tanto dependían de dicho organismo.



d) La gestión del procedimiento de concesión de anticipos y del proceso de liquidación final de las subvenciones, que en parte dependían de las instrucciones establecidas en las bases de la convocatoria, no puede considerarse eficiente. Así, el procedimiento de concesión de anticipos daba lugar a la existencia de un gran número de entidades deudoras que debían reintegrar fondos. Y, por otra parte, el plazo de gestión de la convocatoria de ayudas se prolongaba a lo largo de cuatro años en el mejor de los casos, lo que se considera una gestión mejorable en cuanto a su eficacia y eficiencia.

e) Los objetivos e indicadores utilizados por la Entidad en su memoria para medir el grado de realización de esta actividad 2 no fueron definidos de forma adecuada para extraer conclusiones que permitieran valorar la eficacia y la eficiencia.

26.- Respecto a la actividad 3, *Anticipación de necesidades formativas y reconocimiento de las competencias adquiridas*, debe tenerse en cuenta la falta de constitución de las EPS a la que se ha hecho mención reiterada en este Informe. Las conclusiones más relevantes han sido las siguientes:

a) En el marco de la evaluación permanente prevista en el artículo 21 de la LSFPE, no consta que la FUNDAE haya justificado la idoneidad de la puesta en marcha de nuevas iniciativas de formación, para lo cual debería haber realizado un análisis de mercado con un diagnóstico de las necesidades de formación a las que se pretendiera dar respuesta o que permitiera conocer el impacto de la formación realizada.

b) La falta de disponibilidad de datos de evaluación de la satisfacción de los usuarios ha ocasionado retrasos en la elaboración de algunos informes.

c) La Entidad no realizaba un análisis sistemático de las conclusiones y recomendaciones obtenidas de la evaluación que permitiese proponer mejoras para el sistema, lo que desvirtúa el sentido de la propia evaluación y la eficacia de la medida.

d) Como en las otras actividades analizadas, tampoco esta tenía definidos objetivos e indicadores de realización de la actividad que pudieran ser considerados como apropiados para valorar la eficacia en la gestión de los recursos.

e) La evaluación sobre la satisfacción de los usuarios se sustentaba en una muestra de cuestionarios remitidos a las empresas formadoras para su distribución entre los usuarios de las acciones formativas. La información así obtenida era volcada por las empresas mediante una aplicación telemática para su tratamiento por la FUNDAE en la elaboración de los informes anuales de evaluación de la calidad de las acciones de formación. Dicho procedimiento resultaba efectivo para obtener información sobre la mejora en la gestión de las acciones por parte de las entidades formadoras, pero no garantizaba la necesaria confidencialidad de sus autores para conocer de forma objetiva el grado de satisfacción de los alumnos participantes. Los propios cuestionarios, diseñados con puntuaciones del 1 al 4, predeterminaban los resultados obtenidos.

27.- Con relación a la actividad 4, *Consolidar a la Fundación como referente institucional e internacional del sistema de formación para el empleo*, las conclusiones obtenidas son las siguientes:

a) La Entidad no disponía, formalmente, de un plan estratégico y de actividades coordinadas para consolidar a la FUNDAE como institución de referencia del SFPEAL. Esta carencia incrementa el riesgo de adoptar soluciones ineficaces y gestionar los recursos de forma ineficiente.



b) La FUNDAE no disponía de objetivos e indicadores definidos para medir el grado de realización de esta actividad y extraer conclusiones que permitieran valorar los resultados alcanzados en términos de eficacia y eficiencia.

28.- El objetivo principal de la actividad 5, *Apoyar técnicamente e impulsar el papel de las estructuras paritarias sectoriales*, radicaba, finalmente, en que se constituyeran las EPS previstas en la normativa, hecho que no se cumplió, puesto que durante el periodo fiscalizado no se constituyó ninguna EPS y hasta la fecha de emisión de este Informe tan solo se ha creado una.

RECOMENDACIONES

Se han formulado las siguientes **RECOMENDACIONES**:

1. Se recomienda a la FUNDAE que incorpore a su proceso de planificación de actividades la definición de indicadores que le permitan cuantificar los objetivos previstos y medir su grado de realización, posibilitando de esta manera una comparación entre las previsiones y los resultados alcanzados, un análisis de las desviaciones producidas y, en consecuencia, la adopción de las medidas correctoras que resulten aconsejables como resultado de este análisis de eficacia. Los indicadores deben ser apropiados, en el sentido de que deben proporcionar información relevante sobre los objetivos reales de las distintas actividades de la Fundación, y medibles de forma objetiva.
2. Convendría que la Fundación promoviera en el marco de sus competencias, incluso mediante la propuesta de las modificaciones normativas que resultasen oportunas, la constitución de las Estructuras Paritarias Sectoriales con su adecuado mapa sectorial, de forma que puedan desarrollar las funciones previstas en la normativa actual y como parte del diálogo social que sustenta el sistema de formación para el empleo en el ámbito laboral.
3. Sería recomendable que la FUNDAE adaptase sus procedimientos y actuaciones a las disposiciones que se derivan de la Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.
4. Sería conveniente que la Entidad analizara su colaboración con el Servicio Público de Empleo Estatal en todas las actuaciones en las que interviene en la gestión de la formación programada por las empresas y de la formación de oferta mediante convocatorias de subvenciones, con objeto de proponer modificaciones en su regulación para mejorar la eficacia de sus actuaciones en aspectos como la concesión de anticipos a los beneficiarios de las subvenciones o los plazos de justificación de las actividades.
5. Se recomienda a la FUNDAE impulsar definitivamente las actuaciones encaminadas a la elaboración de un nuevo Plan de igualdad. Asimismo, en el marco de un mejor cumplimiento de la normativa de igualdad, la Fundación debería implantar un sistema de evaluación del desempeño de su personal como procedimiento para medir y valorar la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. El sistema debería adecuarse a los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Y en el mismo marco se recomienda a la Fundación que lleve a cabo las actuaciones que le permitan implantar las medidas de transparencia salarial previstas en el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.



6. Se recomienda a la Fundación adoptar las medidas que resulten necesarias para solucionar las deficiencias detectadas en el plan director de seguridad de 2019 sobre el grado de cumplimiento de las directrices del Esquema Nacional de Seguridad.