



de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, se desarrollará en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional y del Sistema Nacional de Empleo, de acuerdo con sus principios, fines y objetivos.

La oferta de acciones de formación profesional para el empleo referida al Catálogo Nacional de Cualificaciones permite el reconocimiento y capitalización de aprendizajes con la acreditación de la experiencia profesional y la formación profesional del sistema educativo, vinculada con el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional.

Ciertamente, la Orden de 8 de abril de 2015, nada dispone sobre reserva de cupo, adaptaciones especiales o prioridad a favor del colectivo con discapacidad, más ello no impide que por la Administración actuante, en el desarrollo de estas políticas activas de empleo, se tuviese en cuenta estos parámetros de discriminación positiva, y en tal sentido se lo formulamos a la misma.

1.5.2.7.3 Programas y Escuelas de Formación Profesional para el Empleo

1.5.2.7.3.1 Demora de las obligaciones derivadas de la ejecución de los programas de Formación Profesional para el Empleo

A lo largo de 2015 se han reiterado las denuncias relativas a las demoras en los pagos de los distintos programas de Formación Profesional para el Empleo (FPE), expedientes en los que vertíamos, entre otras, las siguientes consideraciones:

Primera.- Las especiales circunstancias que rodean la actual situación de los programas de Formación Profesional para el Empleo en Andalucía.

Esta modalidad de política activa de empleo en Andalucía, está atravesando una especial coyuntura por la confluencia de diversos factores, de los que resultan especialmente significativos las restricciones presupuestarias y la incidencia de la fiscalización de la Cámara de Cuentas de Andalucía y la intervención judicial, aspectos que se han sumado a otros ámbitos administrativos (reestructuración administrativa, transferencias de créditos y fiscalización por la Intervención General), sin olvidar la vertiente empresarial y laboral que desempeñan las entidades colaboradoras en la ejecución de estos Programas de Fomento del Empleo.

Algunas de estas circunstancias se destacan en la información aportada por la Administración (dilaciones derivadas de los procesos de reestructuración-traspaso de expedientes, revisión total de los expedientes como consecuencia de las fiscalizaciones administrativas de control y diligencias judiciales, etc.), y otras por la propia ciudadanía afectada (especialmente sobre la dificultad de recabar información sobre los pagos pendientes), extremos que obligaba a abordarlas de manera integrada y ponderada.

Segunda.- La fiscalización y judicialización de las ayudas de Formación Profesional para el Empleo.

En cumplimiento de la legalidad económico-financiera y de control del sector público, la Cámara de Cuentas de Andalucía viene realizando la fiscalización de las políticas activas de empleo, y en concreto de las relativas a la FPE, que tiene su última expresión en el Informe de Fiscalización de subvenciones del Servicio Andaluz de Empleo para la formación profesional para el empleo y seguimiento de las recomendaciones incluidas en el informe de 2004 Ejercicios 2009-2010 (Enero de 2014), en la que se cuestiona, entre otros aspectos, el control interno de las subvenciones concedidas a través del Servicio Andaluz de Empleo (SAE), destacando la falta de un plan de evaluación y seguimiento por parte de la Administración responsable de los cursos de formación.

Por otro lado, como consecuencia de la actuación de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEFE), de la Policía Nacional, se viene investigando un presunto fraude en las subvenciones en la FPE, lo que



ha derivado diversos procedimientos judiciales como consecuencia de la presuntas irregularidades detectadas, con imputaciones de presuntos delitos.

Tercera.- La reestructuración administrativa: traspaso de competencias de la Administración de Empleo a la Administración Educativa y reversión de la misma.

Como consecuencia de la reestructuración operada por el Decreto de la Presidenta de la Junta de Andalucía 3/2012, de 5 de junio, las competencias que sobre Formación para el Empleo venían atribuidas a la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo se traspasan a la Consejería de Educación (con traspaso efectivo en abril de 2013). Una vez modificada la Ley de creación del Servicio Andaluz de Empleo (SAE) por el Decreto 4/2013, de 2 de abril, se produce el retorno a la Administración de Empleo por Decreto de la Presidenta 12/2015, de 17 de junio, en la actual Consejería de Empleo, Empresa y Comercio.



Este doble proceso de reestructuración tuvo, no obstante, una lenta materialización en el cambio físico de sede de los servicios centrales, con el correlativo traspaso del personal afectado y de los expedientes administrativos, a la que siguió, en el tiempo, las actuaciones de revisión administrativa por parte de las sucesivas Consejerías, como consecuencia de las fiscalizaciones efectuadas por la Cámara de Cuentas y por las actuaciones judiciales sobre la FPE.

A fin de agilizar la ingente práctica de revisión de los expedientes de FPE, por la Consejería de Educación se puso en marcha un Plan de choque con la contratación temporal de personas de la bolsa de empleo de la Junta de Andalucía, dedicado en exclusividad a la tramitación de las justificaciones y liquidación de los expedientes afectados.

Cuarta.- Las fiscalizaciones por la Intervención General de la Junta de Andalucía.

Paralelamente a las revisiones de los expedientes en los servicios centrales y provinciales de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte por la Intervención General de la Junta de Andalucía, a través de las Intervenciones Provinciales, se llevaron a cabo Informes definitivos de control especial sobre las subvenciones de FPE, en cumplimiento del Plan de Auditorías, Control Financiero y Control Permanente de dicha Intervención General para 2013, cuyo objetivo principal era comprobar si los procedimientos aplicados para la concesión, pago, justificación y, en su caso, reintegro, se adecuaban a lo establecido en las Órdenes reguladoras de los planes de FPE vigentes a lo largo de dicho periodo.

Dichas actuaciones han incidido de forma especial en aspectos esenciales de dicha modalidad de fomento de empleo como son la acreditación de la concurrencia competitiva en la concesión, acreditación de que las especialidades formativas subvencionadas se encuentren incluidas en el Fichero Andaluz de Especialidades Formativas y que las entidades solicitantes se encuentran inscritas o acreditadas en el correspondiente Registro, documentación justificativa de los gastos realizados, subvenciones con compromisos de contratación, concluyendo el informe con la relación de los incumplimientos detectados.



En lo que aquí respecta, los informes hacen expresa referencia a la existencia de expedientes, pendientes de pago, en los que el beneficiario ha presentado la cuenta justificativa, acompañada del correspondiente informe de auditoría, sin que por el órgano gestor se hubiera pronunciado sobre la justificación de la subvención.

Quinta.- Restricciones presupuestarias y demora en el traspaso de fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo.

Por otro lado, y en lo que se refiere a las Políticas Activas de Empleo, a pesar del incremento progresivo de los datos estadísticos del paro en el periodo de crisis 2008-2014, (con la excepcional mejora de éstos en el 2015), la respuesta gubernamental ha sido, a partir de 2012, de severos y consolidados recortes presupuestarios, destinándose por el Estado en el actual ejercicio de 2015 un 36% de los fondos que se destinaban en 2011, y ello a pesar de encontrarnos actualmente con una tasa de paro superior al 30% (casi 1,3 millones de andaluces en situación de paro), lo que hubiera exigido, de haber mantenido el esfuerzo inversor por parado en este capítulo, duplicar los fondos estatales.

Estos recortes, como también la demora en las transferencias de fondos y en los pagos comprometidos, han tenido sus efectos colaterales en la actividad que en este sector prestan las entidades colaboradoras, abocadas a graves dificultades financieras, cuando no al cierre.

Por otro lado, la Junta de Andalucía viene denunciando que los fondos estatales afectos a las políticas activas de empleo se abonan en el ejercicio presupuestario siguiente, lo que dificulta una gestión eficaz de estas.

En conclusión, el plazo específico para los pagos de las subvenciones de FPE, establecido en tres meses en la normativa reguladora, en los múltiples casos planteados en las quejas resultaban ampliamente incumplidos por la Administración de Empleo, como lo demuestra una demora media de "años", evidenciando con ello una mala Administración, en contraposición del derecho de la ciudadanía a una buena Administración.

1.5.2.7.3.2 Problemática de las Escuelas de Formación Profesional para el Empleo

A lo largo del ejercicio se reiteraron las quejas planteadas mayoritariamente por los trabajadores de la red de Consorcios Escuelas de Formación para el Empleo, en las que nos exponían una compleja problemática que va de la inactividad formativa a la demora en la percepción de sus retribuciones, así como el progresivo deterioro de los centros como consecuencia de su cierre.

La Red de Consorcios Escuela de Formación para el Empleo gestiona una oferta formativa especializada y adaptada a las necesidades específicas de cualificación en sectores económicos prioritarios, con un nivel de inserción medio del 90 por ciento, está integrada por los centros de Mármol en Fines (Almería); Hostelería en Cádiz; Joyería en Córdoba; Madera en Encinas Reales (Córdoba); Artesanía, Restauración y Rehabilitación de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural en Granada; Hostelería en Islantilla (Lepe, Huelva); Hostelería y Turismo en Puente del Obispo (Baeza, Jaén); Hostelería en Benalmádena (Málaga); La Consula de Hostelería en Málaga y Artesanos en Gelves (Sevilla), con un total de 167 trabajadores y una acción formativa que alcanza una media cercana a los 5.000 alumnos por curso.

Como quiera que la situación de los consorcios se ve impedida por las reformas introducidas por las nuevas leyes estatales de racionalización del sector público y de la Administración local aprobadas en 2014 y 2013, en el sentido de impedir la participación de las entidades locales en la red formativa andaluza, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, siguiendo las recomendaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su reunión de 15 de septiembre de 2015, aprobó el Decreto-Ley 5/2015 para la integración de los Consorcios Escuela de Formación Profesional para el Empleo en el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) a través de la modificación de los fines de esta agencia, por el cual los trabajadores de los diez centros de la red como todo su equipamiento e infraestructura pasarían a formar parte del SAE, garantizándose así la continuidad de una acción formativa.



A lo largo de 2015 se extiende el complejo proceso de disolución de los consorcios (con cesión global de activos y pasivos a la agencia SAE, previa aprobación de cada consorcio de un proyecto de cesión global y aceptación del SAE). Como quiera que el proceso no se completa a la misma velocidad para cada consorcio, como tampoco la cobertura jurídica y financiera del mismo, corresponde a la Administración de Empleo adoptar las soluciones necesarias para mantener la regularidad y continuidad de las acciones formativas y las garantías laborales y retributivas del personal de dichos centros.

1.5.2.7.4 Las Ayudas Sociolaborales

En el contexto de crisis económica de los últimos tiempos y de cierre de empresas, las ayudas sociolaborales establecidas por la Administración de Empleo a favor de los extrabajadores que como consecuencia de la pérdida de empleo en el seno de expedientes de regulación de empleo han tenido una significativa presencia en la dinámica de las quejas de esta área.

El marco jurídico regulador de las ayudas sociolaborales se ha desarrollado desde una inicial parquedad regulativa, a una exhaustiva regulación, tanto en el ámbito estatal como en el de Andalucía.

Aunque Andalucía ha dispuesto de un marco jurídico general de las ayudas y subvenciones conformado por la legislación general de las subvenciones (Ley de Hacienda Pública Andaluza y el Reglamento del procedimiento de concesión de subvenciones de la Administración de la Junta de Andalucía), las ayudas sociolaborales han tenido una primera y exclusiva referencia en la colaboración entre la Consejería de Empleo y las entidades instrumentales vinculadas a dicho Departamento, instrumentadas jurídicamente en el Convenio Marco de Colaboración de 17 de julio de 2001, así como en base a convenios particulares de ejecución para la materialización del pago de las ayudas y en encomiendas de gestión.

No obstante, el primer referente normativo lo encontramos en la Orden de 1 de abril de 2011, norma que aprueba las bases reguladoras de las ayudas sociolaborales destinadas a trabajadores y trabajadoras afectados por expedientes de reestructuración de empresas, norma que a la par que es modificada por la Orden de 16 de marzo de 2012, convoca esta línea de ayudas para el ejercicio de 2012.

Por último, tras la aprobación de la Proposición no de Ley en Pleno del Parlamento de Andalucía **(8-11/PNL-000011)**, relativa a la política de apoyo sociolaboral en Andalucía, mediante Decreto-Ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral de extrabajadores y extrabajadoras andaluzes afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis (modificada parcialmente por Ley 5/2012, de 26 de diciembre y por Ley 5/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos para el año 2013.

Así pues, la regulación de las ayudas sociolaborales en Andalucía queda conformada por una sucesión de Órdenes de la Consejería de Empleo en el breve periodo de abril de 2011 a marzo de 2012, para concluir con la publicación del singular Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre (objeto de una abultada corrección de errores en noviembre de 2012) a la que sigue una inmediata modificación parcial en diciembre de 2012 (Ley 5/2012, de 26 de diciembre), por la que se adiciona la Disposición adicional sexta, disposición que introduce un tratamiento diferenciado respecto a la continuidad del complemento de póliza objeto de análisis de constitucionalidad en la presente queja.

En base a este complejo marco normativo, se acogió un importante número de beneficiarios de pólizas de seguro de rentas que, en el seno de expedientes de regulación de empleo, se habían jubilado anticipadamente tras la extinción de sus contratos de trabajo, con la consecuente minoración de la pensión de jubilación reconocida.

En lo que aquí interesa, cabe destacar que tanto el Decreto-Ley 4/2012, en su redacción inicial como de la disposición adicional sexta incorporada posteriormente por la Ley 5/2012, no fueron objeto de dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, el primero en razón de la propia naturaleza de la norma y la segunda como consecuencia de su incorporación por vía de enmienda de adición al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2013 **(Enmienda núm. 350, BOPA nº 117, de 3 de diciembre de 2012)**.