



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DEL PLAN DE OPORTUNIDADES LABORALES EN ANDALUCÍA (Plan OLA)

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo establecido en su ley de creación, ha realizado un informe de fiscalización del Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía (Plan OLA).

El Plan de Oportunidades Laborales en Andalucía se aprueba por Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 6 de septiembre de 2011, y se dota inicialmente con 200 M€.

Este plan tiene tres objetivos:

- La mejora de las infraestructuras educativas.
- Impulsar el sector de la construcción.
- Resolver problemas sociales originados por el paro de larga duración.

En esencia, el plan consiste en invertir en la construcción de infraestructuras educativas y en la mejora de las existentes. En este sentido, el plan OLA se presenta como continuador del Plan Mejor Escuela (aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 11 de octubre de 2005) que abarcó el periodo 2005-2010. Para la realización de las obras correspondientes se establecen unos requisitos que deben cumplir el personal contratado, esencialmente orientados a contratar a desempleados de larga duración.

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011 se ha modificado en tres ocasiones:

- Por Acuerdo de 26 de julio de 2012 se aprueba el Plan de Choque por el Empleo en Andalucía. Este Plan incluye como una de sus medidas un incremento de la dotación del Plan OLA (se prevén 100 M€ adicionales) y una ampliación del periodo de ejecución de las actuaciones previstas en dicho Plan. La aprobación del plan de Choque para el empleo, por tanto, no suprime el plan OLA. Incrementa su dotación presupuestaria e introduce algunos cambios, principalmente en lo referente a los mecanismos de seguimiento y evaluación y a la estructura organizativa.
- El Acuerdo de 12 de febrero de 2013 modifica el plan OLA, introduciendo cambios en los criterios de selección del personal.
- Finalmente, el Acuerdo de 10 de diciembre de 2013 vuelve a introducir cambios en los criterios de selección del personal y amplía el periodo de ejecución de las actuaciones.

El objetivo general de este informe ha sido el análisis de la ejecución y seguimiento del plan OLA, comprobando en qué medida se han cumplido los objetivos marcados para este plan.

A continuación, se exponen las CONCLUSIONES de este informe atendiendo a las distintas áreas de trabajo:

1. Estructura organizativa

El desarrollo de este plan se atribuyó conjuntamente a las siguientes consejerías y centros directivos:

- La ejecución corresponde a la Consejería de Educación, si bien la lleva a cabo la Agencia Andaluza para la Educación y la Formación (APAEF). Para ello se le hacen llegar los recursos necesarios mediante transferencias con asignación nominativa financiadas con fondos europeos.
- El seguimiento de la generación y el mantenimiento del empleo se lleva a cabo por el Servicio Andaluz de Empleo.
- La verificación y seguimiento de las actuaciones desarrolladas se realiza por la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación de la Consejería de Economía, Innovación y Ciencia (actualmente Consejería de Economía y Conocimiento).

Por otro lado, se crean las siguientes comisiones con distintas competencias en relación con el plan OLA:

- La Comisión de Planificación y Seguimiento del plan OLA.
- La Comisión Autonómica de Participación.
- Una Comisión Provincial de Participación en cada una de las provincias andaluzas.

La comisión con mayores competencias ha sido la Comisión de Planificación y Seguimiento. Entre sus funciones, a esta Comisión le ha correspondido la “adopción de medidas correctoras y de mejora derivadas del seguimiento de la ejecución, en su caso, del desarrollo del Plan”. No obstante, dos acuerdos adoptados por esta Comisión exceden del ámbito de competencias de una comisión de este tipo, ya que contradicen exigencias establecidas por el Acuerdo del Consejo de Gobierno y, además, lo hacen con carácter retroactivo.

En el primero de ellos se decide dar por eliminado el apartado undécimo del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 6 de septiembre de 2011, por el que se aprueba el plan OLA y que hace referencia al establecimiento de sendos plazos de pago. Por un lado, se establecen cuarenta días en los pagos de la administración a los contratistas y, por otro lado, treinta días para que los contratistas paguen a sus subcontratistas y proveedores.

El otro acuerdo adoptado es relativo al cumplimiento de los requisitos de empleabilidad del plan OLA, que establece que al menos el setenta por ciento (70%) del coste del personal empleado en cada actuación deberá corresponder a empleo de nueva creación. Esta exigencia se ha incorporado a los anuncios de licitación, en los pliegos y en los contratos desde el comienzo del plan hasta el final del periodo fiscalizado. Sin embargo, la Comisión de Planificación y Seguimiento acordó entender cumplidos estos requisitos atendiendo, indistintamente, a los costes de personal o al número de personas contratadas.

Capacidad de la APAEF para ejecutar el plan OLA

Por otro lado, el plan OLA tiene como finalidad la construcción de infraestructuras educativas, lo que entra dentro del ámbito competencial y los fines de la APAEF. No obstante, el reconocimiento de la capacidad jurídica en los estatutos no puede considerarse un mandato expreso de la Consejería con competencias en materia de educación. Tiene que existir algún tipo de articulación formal en orden a trasladar la voluntad de la Consejería a la APAEF. Este mandato puede articularse en formas muy diversas.

En los Planes de Actuación, Inversión y Financiación (PAIF) de los ejercicios fiscalizados se indica que “se encomienda” a la APAEF la ejecución de dicho programa, sin que conste que se haya formalizado ningún instrumento jurídico adecuado para la gestión de esta actividad, al tratarse de operaciones que se realizan por cuenta de la Consejería.

Verificaciones realizadas por la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación

Por lo que se refiere a los resultados de las verificaciones realizadas por la Dirección General de Fondos Europeos y Planificación, a la fecha de cierre de los trabajos de campo se habían analizado 794 expedientes por un importe de 193.209.165,11 euros. De la información proporcionada se deduce que 9.336.669,61 euros de los gastos realizados (el 4,83% del total analizado) no son elegibles.

2. Ejecución presupuestaria

La APAEF lleva a cabo la ejecución del plan OLA. Para la realización de tales actividades recibe fondos de la Consejería con competencias en materia de educación. El plan OLA tiene una dotación total de 300 M€ cofinanciados al 80% con el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Las dotaciones presupuestarias del plan OLA se incluyen en el capítulo VII del Presupuesto de Gastos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en la sección de la Consejería con competencias en materia de educación. Estos gastos se contabilizan como transferencias de capital de asignación nominativa.

De los 300 M€ previstos como dotación del plan OLA a 31 de diciembre de 2014 se habían incluido en los presupuestos como créditos definitivos un total de 242,77 M€. Los compromisos de gastos suponían 223,87 M€, mientras que las obligaciones reconocidas alcanzaban los 208 M€, lo que supone un grado de ejecución del 85,69%. Los pagos realizados alcanzaron los 186,46 M€.

La elección de un instrumento jurídico articulador de las relaciones entre la Consejería de Educación y la APAEF puede determinar la consignación presupuestaria que tenga que realizar la Consejería con competencias en materia de Educación. También se puede ver afectada la contabilización que la APAEF tiene que realizar de las actuaciones en el ámbito del plan OLA.

Por otro lado, aunque el plan OLA tiene un horizonte plurianual, sus créditos presupuestarios no se han contabilizado como anualidades futuras, de acuerdo con lo establecido en el art. 40 del Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP).

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Se aprecian diferencias en el ritmo de ejecución y pagos entre la Junta de Andalucía y la APAEF. Así, la totalidad de las obligaciones reconocidas por la Junta de Andalucía se produce en los ejercicios 2012 y 2013, no reconociéndose ninguna obligación en el ejercicio 2014. Sin embargo, la ejecución del plan por la APAEF tiene un ritmo inverso, produciéndose el mayor volumen de gastos en el ejercicio 2014.

Por lo que se refiere a los pagos, al final del periodo fiscalizado el grado de pago en la Junta de Andalucía es del 89,64% de las obligaciones reconocidas, mientras que la APAEF ha pagado a sus contratistas el 92,94% de las facturas contabilizadas.

Se ha comparado el ritmo de los pagos de la APAEF a los contratistas que han ejecutado las obras del plan OLA con los pagos contabilizados por la Junta de Andalucía a la APAEF.

Hasta el final del ejercicio 2013 las diferencias son favorables a la APAEF (30.112.429,53 euros). Al final del periodo fiscalizado (final del ejercicio 2014), sin embargo, la APAEF había pagado 6.295.150,80 euros de más a sus contratistas que fondos había recibido de la Junta de Andalucía.

3. Planificación

El Acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de septiembre de 2011 no aprueba el plan en sí sino que, como literalmente indica el primer punto del Acuerdo, aprueba “el procedimiento de formulación, desarrollo y seguimiento del plan OLA”. La formulación del plan se encomienda a la Comisión de Planificación y Seguimiento, que ha seleccionado las distintas actuaciones de infraestructuras educativas sobre las bases de los criterios establecidos por el Consejo de Gobierno.

No ha habido un documento planificador completo del plan OLA. En particular, cabe destacar la ausencia de objetivos cuantificados a conseguir con las actuaciones, lo que dificulta las tareas de seguimiento y evaluación.

4. Seguimiento y evaluación

Los indicadores que se han utilizado para el seguimiento del plan OLA pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Indicadores de ejecución del plan, que recopilan la información referida tanto a los recursos financieros invertidos como a las actuaciones llevadas a cabo.
- Indicadores de impacto, en los que se analiza el empleo generado y mantenido con el plan.

Con carácter general, se pueden hacer las siguientes observaciones a los indicadores utilizados:

- Al margen de la información presupuestaria relativa a los fondos que financian el plan OLA, no hay una cuantificación previa de los indicadores que permita hacer un estudio comparativo sobre si la ejecución del plan se ha ajustado a lo inicialmente previsto (indicadores de ejecución) o si el impacto conseguido se ajusta a lo que inicialmente se previó (indicadores de impacto).



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- En el caso de los indicadores de impacto, los indicadores se centran en el empleo, sin que se incluyan indicadores de impacto en el ámbito de la educación.
- Hay una falta de coherencia entre el sistema de indicadores elaborados para el plan OLA y los indicadores de los programas presupuestarios en los que el plan OLA se presupuesta (42C, 42D y 42H).

En cuanto a la información recogida en el sistema de indicadores, cabe destacar que el plan OLA ha contribuido a generar y mantener 9.389 puestos de trabajo en Andalucía, de los que 7.466 son empleos creados y 1.923 son empleos mantenidos. De los creados, 4.701 son directos es decir, generados en las empresas contratistas. Los indirectos, es decir, los que se generan en las ramas productivas que proveen de consumos intermedios a aquélla en la que se realiza la inversión son 1.084. Finalmente, 1.679 son empleos inducidos, que provienen del aumento del gasto derivado de las rentas salariales generadas por la inversión realizada.

Por otro lado, las dos evaluaciones realizadas se centran en ofrecer la información cuantificada derivada del sistema de indicadores. Se pueden reiterar por tanto las observaciones realizadas a dicho sistema y que restan utilidad a las evaluaciones, sobre todo por la ya mencionada falta de valores previsionales para los indicadores y la casi total ausencia de indicadores en materia educativa.

Al margen de ello, se echan en falta valoraciones más cualitativas en relación con los efectos del plan OLA.

5. Análisis de la muestra fiscalizada

En el ámbito del plan OLA, se han tramitado 883 expedientes durante el periodo fiscalizado, de los que 54 se han incluido en la muestra seleccionada para una fiscalización más específica. Se detallan a continuación los aspectos más relevantes detectados en dicha muestra.

Contratación administrativa

Se observa que en 20 de los expedientes analizados se recogen como criterios objetivos de valoración de las proposiciones los medios que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSF) especifica para valorar la solvencia de las empresas (artículos 75 a 79 del citado texto).

Por otro lado, se ha detectado el no cumplimiento del plazo estipulado para la ejecución del contrato en 9 de los 45 contratos abiertos, habiendo sido la reducción del plazo uno de los criterios ponderables en la adjudicación de los contratos.

Por lo que se refiere al precio de los contratos, en la muestra de expedientes fiscalizada se ha observado que se presentan a las licitaciones un elevado número de empresas y que tienden a asegurarse la adjudicación de los contratos ofertando unas bajas significativas de adjudicación. Ante esta situación, se ha recomendado a la APAEF que extreme el rigor en la elaboración de los presupuestos de licitación, de forma que se garantice que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general del mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación, como exige el artículo 87 del TRLCSF.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Algunas de las bajas de adjudicación llegan a alcanzar valores anormales o desproporcionados. Aunque los órganos de contratación les han dado el tratamiento previsto en la legislación para estos casos (art. 152 del TRLCSP), se ha recomendado que se atiendan a las posibles consecuencias económicas subyacentes en este tipo de propuestas.

Ejecución de los contratos

Se ha hecho una estimación del tiempo en el proceso de pago de las 303 certificaciones emitidas en los expedientes incluidos en la muestra seleccionada. El resultado obtenido es que las certificaciones se abonan en una media de 159 días.

En este sentido, hay que destacar que el apartado undécimo del Acuerdo de 6 de septiembre de 2011 del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el plan OLA, estableció que el pago se debía realizar dentro de los cuarenta días naturales siguientes a la fecha de recepción de las certificaciones de obra. Ninguna de las certificaciones incluidas en la muestra fiscalizada se ha pagado dentro de ese plazo.

Dentro del periodo medio de 159 días de pago de las certificaciones, los cálculos realizados ponen de manifiesto que la media entre la entrada en el registro de la factura entregada por el contratista y su contabilización es de 33 días. Una vez contabilizadas las facturas, el pago se produce en una media de 97 días.

Se recomienda en el informe que se reduzcan los periodos medios de pago de las certificaciones de los contratos, ya que los retrasos en los pagos suponen un perjuicio para los contratistas.

Verificación del cumplimiento de los requisitos de empleo

Se ha comprobado que tanto en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), como en los contratos, se contienen las cláusulas relativas al cumplimiento de los requisitos de empleabilidad regulados en el punto décimo del acuerdo de aprobación del plan OLA. Además, todos los expedientes revisados cumplen con dichos requisitos.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.