CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE LOS PLANES DE EMPLEO PARA PERSONAS JÓVENES EN ANDALUCÍA: INICIATIVA DE COOPERACIÓN SOCIAL Y COMUNITARIA

El Pleno de la Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación, conforme a lo previsto en el Programa Anual de Actuación de 2018, ha realizado una fiscalización de carácter operativo sobre la iniciativa de cooperación social y comunitaria, incluida en los planes de empleo para personas jóvenes en Andalucía. El objetivo de esta fiscalización es evaluar si esta iniciativa se ha gestionado de conformidad con los principios de eficacia, eficiencia y economía y si existen áreas de mejora.

Estos planes de empleo son medidas puestas en marcha por el Gobierno andaluz para luchar contra el desempleo juvenil. La medida destinada a las personas jóvenes es el Programa Emple@Joven, dirigido a activar el empleo en la Comunidad Autónoma de Andalucía mejorando la empleabilidad de las personas jóvenes y facilitando su inserción en el mercado de trabajo.

Entre las iniciativas o líneas de actuación destinadas a personas jóvenes, se incluye la "Iniciativa de cooperación social y comunitaria" (en adelante ICSC). El objeto de esta iniciativa es promover la creación de empleo, fomentando la contratación de personas jóvenes por parte de los ayuntamientos andaluces para la realización de iniciativas de cooperación social y comunitaria, que les permita mejorar su empleabilidad mediante la adquisición de competencias profesionales.

Hasta la fecha, la ICSC se ha ejecutado en dos ediciones:

- La primera conforme al Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que se aprueba el Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+.

- La segunda con arreglo a la Ley 2/2015, de 29 de diciembre, que convalidó el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la inserción laboral, la estabilidad en el empleo, el retorno del talento y el fomento del trabajo autónomo.

Esta iniciativa se configura como un procedimiento de concesión de ayudas. Se inicia a solicitud de los ayuntamientos, las cuales tienen la condición de entidades beneficiarias. Se tramita y resuelve en régimen de concurrencia no competitiva. La cuantía máxima de la ayuda a percibir por los municipios se calcula en función del nivel de desempleo juvenil y de la población de cada uno, atendiendo a determinados criterios.

Los destinatarios de estas ayudas son los jóvenes andaluces (personas entre 18 y 29 años inclusive), mediante la formalización de un contrato por parte de los ayuntamientos andaluces. El importe de la ayuda por contrato consiste en una cantidad a tanto alzado que se determina atendiendo a la duración del mismo y al grupo de cotización de la persona.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La duración de los contratos es por un periodo máximo de seis meses (primera edición) o por un periodo mínimo de seis meses (segunda edición). Los contratos son concertados a jornada completa (solo en la segunda edición) o parcial.

Las disponibilidades presupuestarias establecidas en la normativa de aplicación han sido de 323,95 millones de euros, de los cuales 173,95 millones de euros se destinaron a la primera edición en los ejercicios 2014 y 2015, y 150 millones de euros se consignaron para la segunda edición en el ejercicio 2016.

El Servicio Andaluz de Empleo (en adelante SAE) es el órgano gestor de las políticas de empleo de la Junta de Andalucía, configurado como una agencia de régimen especial, adscrita de forma sucesiva a las consejerías que han ostentado las competencias en materia de empleo.

Para la realización de esta fiscalización ha sido necesario disponer de datos sobre los jóvenes participantes y los expedientes de concesión de ayudas a cada ayuntamiento. A pesar de no estar automatizados los principales trámites del procedimiento de concesión de estas ayudas, el SAE ha suministrado dos bases de datos: una relativa a los jóvenes que participaron como candidatos en las ofertas de empleo y otra que relaciona los expedientes de ayudas concedidos. Entre ellos han existido diferencias que no han sido cuantificadas ni conciliadas. No obstante, se ha minimizado este riesgo mediante pruebas alternativas.

Se exponen a continuación las principales conclusiones obtenidas y las recomendaciones propuestas.

Conclusiones sobre la eficacia

En cuanto a la **evaluación y seguimiento** de la iniciativa, el SAE no ha elaborado un plan de seguimiento y control, ni ha realizado una evaluación final. Los informes aportados son evaluaciones intermedias que no reflejan los resultados finales, ni permiten valorar el cumplimiento del objetivo de la iniciativa.

A través de la ICSC, la práctica totalidad de **los ayuntamientos andaluces han contratado** a 36.288 y 17.283 jóvenes desempleados en cada edición, representativos de 40.222 y 17.617 contratos, respectivamente. Las contrataciones de la primera edición se han formalizado a lo largo del cuarto trimestre de 2014 y durante todo el año 2015. Las contrataciones de la segunda edición se han concentrado en los ejercicios 2017 y 2018.

El **impacto en la creación de empleo**, medido como el porcentaje de jóvenes beneficiarios sobre la población joven desempleada, fue mayor en el primer y segundo trimestre del año 2015, alcanzando un grado del 3,02% y 7,07%, respectivamente. En cambio, la segunda edición ha tenido un efecto superior al 1% sobre las cifras de jóvenes parados del periodo que transcurre desde el tercer trimestre de 2017 al segundo trimestre de 2018. La relevancia de esta segunda edición es menor porque el número de jóvenes contratados ha sido inferior al de la primera edición.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La perspectiva de este impacto cambia si el porcentaje se calcula a partir de las cifras anuales. En la primera edición tuvo su mayor efecto en la cifra de desempleados del año 2015, alcanzando un grado del 10,19%. Por el contrario, la segunda edición ha tenido un efecto superior al 3% en el número de jóvenes parados de los años 2017 y 2018.

Como complemento de este análisis anual se ha valorado la relevancia del número de jóvenes contratados en la reducción del paro, calculando el porcentaje que representan sobre la variación anual de esta última cifra. Los resultados ponen de manifiesto que la primera edición tuvo impacto en la reducción de la cifra de jóvenes parados del año 2015, ya que los 34.453 jóvenes que finalizaron su contrato en dicho ejercicio representaban el 91,93% de la cifra neta de variación del número de jóvenes parados entre 2014 y 2015. La segunda edición ha tenido un peso similar en los dos años que ha estado activa, posibilitando una reducción del paro juvenil de un 24%.

En relación a la **distribución de los jóvenes beneficiarios**, cabe destacar las siguientes consideraciones:

- La primera edición tuvo un mayor impacto en los municipios de menor dimensión, a diferencia de la segunda edición, cuyo efecto fue más fuerte en los grandes municipios.
- El perfil de genero ha variado de una mayor contratación de hombres respecto a las mujeres a casi una situación de equilibrio.
- Prácticamente la totalidad de los beneficiarios tiene estudios secundarios obligatorios.
- El colectivo con mayor impacto ha sido el de las personas con más de un año desempleada.
- El mayor número de contrataciones se realiza en las denominadas “ocupaciones elementales”, que requieren una menor especialización formativa y profesional.

En cuanto a medición de la **mejora de la empleabilidad**, se ha utilizado el indicador “tasa de contratación posterior”, que mide el porcentaje de jóvenes beneficiarios que han obtenido un contrato en los 6 meses posteriores a la finalización del contrato objeto de ayuda en la ICSC. Se han alcanzado tasas del 23,98% y 18,71% para cada una de las dos ediciones. Sin embargo, debe destacarse que los jóvenes contratados por los propios ayuntamientos en los 6 meses siguientes a la finalización de ambas ediciones representan el 29,87% y 19,82% del total de jóvenes contratados con posterioridad.

También ha resultado relevante que el 62,84% de los contratos posteriores de la primera edición y el 49,29% de la segunda han tenido una duración de hasta 30 días. La duración de los contratos posteriores tiende a ser menor que la de los contratos subvencionados, siendo en su gran mayoría inferiores a 30 días. Por tanto, la empleabilidad de la mayoría de los jóvenes en forma de contratos posteriores se realiza por un periodo muy corto.

Conclusiones sobre la eficiencia y la economía

El nivel de **ejecución del gasto**, en cuanto a las disponibilidades presupuestarias, a los créditos representativos de las ayudas concedidas y a las obligaciones reconocidas, ha sido prácticamente del 100%.

carlos.castello@ccuentas.es Tfno: 95-500-96-00
http://www.ccuentas.es Fax: 95-500-96-46

Más del 73% del número de ayuntamientos participantes han tenido expedientes de reintegro, por importes globales de 8,12 millones de euros en la primera edición y 6,21 millones de euros en la segunda. Dichas cantidades han representado el 4,89% y el 4,17% de las obligaciones reconocidas en cada edición.

En cuanto a las **necesidades de los ayuntamientos**, aunque reciben los recursos financieros suficientes para atender el pago de la nómina y de los seguros sociales que justifican la contratación de los jóvenes, conforme a las cantidades a tanto alzado previstas en la normativa de aplicación, incurren en gastos relacionados con la gestión de estas ayudas y con los jóvenes contratados que no son subvencionables y que son sufragados con sus presupuestos. Se trata de las incapacidades temporales, las diferencias salariales y otros costes asociados a la gestión. La estimación de estos mayores costes asociados a la gestión ha sido del 2,65% del importe de las ayudas justificadas.

En relación con las **necesidades de los jóvenes contratados**, la cantidad fijada normativamente ha permanecido invariable desde 2014, mientras que el índice de precios al consumo ha crecido 4,3 puntos. Esta pérdida de poder adquisitivo la asume el joven beneficiario de la ayuda.

Las estimaciones de los salarios mensuales han resultado superiores al salario mínimo interprofesional vigente en los años de las contrataciones formalizadas, pero han sido inferiores a los costes laborales publicados por el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Otro asunto analizado han sido los **medios y recursos del SAE**. El gasto total estimado asciende a 6,65 millones de euros, lo que representa el 2,05% sobre las disponibilidades presupuestarias previstas en la normativa de aplicación y el 2,11% sobre el total de obligaciones reconocidas para estas ayudas de la ICSC. Este porcentaje resulta inferior al 2,65% obtenido de la estimación de los gastos de gestión de los ayuntamientos.

Hasta 2017 no se produce un incremento notable de la plantilla con la incorporación de 30 funcionarios interinos. Sin embargo, la información suministrada no resulta coherente ni razonable al comparar gasto incurrido con personas contratadas por el SAE.

El SAE no dispone de un registro de los principales **hitos del procedimiento** de concesión de las ayudas que refleje, entre otras cuestiones, las fechas de presentación de la solicitud, de resolución de concesión, del pago y de la presentación de la documentación justificativa. Por ello, a partir de los datos aportados por los 28 municipios circularizados, se ha estimado que la tramitación administrativa de las dos ediciones ha sido de 420 y 841 días de media, respectivamente. En la primera edición no se supera el plazo máximo legalmente establecido de 14 meses (425 días). Sin embargo, en la segunda edición se sobrepasa el plazo normativo de 26 meses (790 días).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Recomendaciones

El SAE debe automatizar toda la gestión de estas ayudas, desde la solicitud a la justificación, con el fin de disponer de un registro que detalle información relevante de cada uno de los jóvenes y ayuntamientos beneficiarios.

La Consejería competente en materia de empleo, a través del SAE, debe elaborar un programa o plan estratégico que defina objetivos claros y medibles en materia de empleo de personas jóvenes. Esta actuación estratégica debe concretar objetivos, sub-objetivos, actividades y medidas, así como los indicadores y las fuentes de información para posibilitar su seguimiento y evaluación.

El SAE debe elaborar y aprobar un Plan de Seguimiento y Control del Programa Emple@Joven, que incluya las actuaciones a ejecutar para verificar el cumplimiento de los objetivos de las distintas iniciativas, no sólo de la ICSC fiscalizada. Entre otras cuestiones, debe contemplar la valoración del impacto agregado y complementario de dichas iniciativas sobre la creación de empleo y empleabilidad de los jóvenes, potenciando los indicadores de inserción.

En consecuencia, el SAE debe elaborar y emitir informes de evaluación con mayor alcance en la eficacia, eficiencia y economía, que además permitan la comparación de las distintas ediciones celebradas de la ICSC.

Deben implementarse medidas que faciliten la obtención de un empleo posterior de mayor duración.

Las cantidades previstas para las contrataciones de jóvenes deberían aumentarse para atender las diferencias salariales con los convenios de los ayuntamientos, los costes asociados a la gestión de estas ayudas y el incremento del IPC.

El SAE debe aligerar y agilizar los tiempos de tramitación de las ayudas fiscalizadas, evitando el incumplimiento normativo.

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.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46