

Fiscalización horizontal de la gestión de las ayudas de la Junta de Andalucía a las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT)

(Ejercicios 2010-2011-2012)

La Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó en el Plan de Actuaciones para 2012, una fiscalización horizontal sobre la gestión de las ayudas de la Junta de Andalucía a los consorcios de las Unidades Territoriales de Empleo, Desarrollo Local y Tecnológico (UTEDLT), durante los ejercicios 2010, 2011 y 2012.

Los consorcios UTEDLT son entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, participados por el Servicio Andaluz de Empleo (SAE) y por la administración local andaluza, a través de corporaciones municipales y supramunicipales. Durante el año 2002 se crearon 95 de estas entidades para fomentar el empleo local y acercar a la ciudadanía los servicios que en materia de empleo, industria y desarrollo tecnológico se ofrecen por la Junta de Andalucía.

PROVINCIAS	CONSORCIOS UTEDLT
ALMERÍA	10
CÁDIZ	8
CÓRDOBA	8
GRANADA	17
HUELVA	8
JAÉN	15
MÁLAGA	14
SEVILLA	15
TOTAL	95
Fuente: CCA	Cuadro nº 1

Para la consecución de esos objetivos, las UTEDLT desempeñaban unas funciones, englobadas en dos líneas de actuación:

- Línea de Promoción de Desarrollo Local y Tecnológico: cooperar en las políticas de desarrollo local diseñadas por las instituciones del ámbito territorial, es decir a un Ayuntamiento/s o a una Mancomunidad, Municipal en las que estuvieran adscritos.
- Línea de apoyo a la Gestión Administrativa: apoyo a la tramitación y asesoramiento a los usuarios, difusión de los distintos programas, apoyo a las políticas activas de empleo en el territorio y a los planes especiales, y realización de estudios y trabajos técnicos.

Para el desempeño de las citadas funciones, los consorcios UTEDLT contaban con una plantilla, clasificada en dos estructuras:

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- Estructura Básica: Formada por el director y el personal técnico y administrativo.
- Estructura Complementaria: Compuesta por los Agentes Locales de Promoción y Empleo (ALPEs), que colaboraban en las acciones de fomento y promoción del desarrollo local en el ámbito del municipio o entidad supramunicipal consorciado para el que se hubiera propuesto su contratación.

Durante los ejercicios fiscalizados, la estructura básica tan sólo estaba compuesta por el director del consorcio ya que su personal técnico y administrativo formaba parte, desde el 1 de enero de 2009, de los Centros de Apoyo al Desarrollo Empresarial (CADE) adscritos a Andalucía Emprende Fundación Pública Andaluza, entidad pública dependiente de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo.

El traspaso se debió a la reestructuración de competencias entre la Consejería de Empleo y la Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa, en 2008. Aunque en 2009 la red de consorcios UTEDLT revierte a la Consejería de Empleo, el personal técnico y administrativo continuó formando parte de los CADE, aun cuando su coste fue asumido por el SAE mediante subvención nominativa.

Los consorcios se financiaban con las aportaciones de la Junta de Andalucía y de las entidades locales consorciadas. Las aportaciones de las entidades locales consorciadas se concretaban en:

- Los gastos de funcionamiento asociados a la actividad de los ALPEs.
- La cofinanciación de sus costes salariales.
- La puesta a disposición de espacio, mobiliario y equipamiento informático.

La Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, a través del presupuesto del SAE, sufragaba el 100% de los gastos del personal que conformaba la estructura básica (es decir, el director) del consorcio UTEDLT y aportaba un porcentaje de cofinanciación de los costes salariales de la estructura complementaria. La cofinanciación variaba en función del número de habitantes del municipio al que cada ALPE estaba adscrito:

- 80% si la población del municipio era inferior a 5.000 habitantes.
- 75% si el municipio tenía entre 5.000 y 10.000 habitantes.
- 70% para municipios con más de 10.000 habitantes.

Estos gastos eran sufragados mediante las subvenciones que concedía anualmente el SAE, al amparo de lo dispuesto en la Orden de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de 21 de enero de 2004, *que establece las bases reguladoras de la concesión de las ayudas públicas a los consorcios UTEDLT*, modificada por las Órdenes de 22 de noviembre de 2004, de 16 de septiembre y 9 de noviembre de 2005 y de 17 de julio de 2008.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Las subvenciones concedidas por el SAE a todos los consorcios UTEDLT ascendieron a 23.828.027 €, correspondientes a la convocatoria del año 2010, 22.717.044 € de la del año 2011 y 4.949.306 €, a la del 2012. A estos importes hay que añadir 5.846.298 €, que corresponden a subvenciones excepcionales concedidas en concepto de indemnización por extinción de los contratos laborales.

				€
Periodos de ejecución de las ayudas	Estructura Básica	ALPEs	Incentivos	TOTAL
2010/11	4.169.516,64	17.151.344,20	2.507.165,92	23.828.026,76
2011/12	3.801.531,24	16.428.255,65	2.487.257,56	22.717.044,45
3 ^{er} trimestre 2012	919.725,30	4.029.580,71	0,00	4.949.306,01
Indemnizaciones	1.251.640,16	4.594.658,33	0,00	5.846.298,49
	10.142.413,34	42.203.838,89	4.994.423,48	57.340.675,71
Fuente: Resoluciones de concesión de ayudas				Cuadro nº 2

El trabajo de fiscalización inicialmente aprobado tenía como objetivo concluir sobre el empleo de los recursos asignados para la gestión y el desarrollo de la actividad de los consorcios UTEDLT. Asimismo, teniendo en cuenta que entre las medidas de organización previstas en la *Ley 1/2011, de reordenación del Sector Público de Andalucía*, se encontraba el proceso de adaptación del SAE como Agencia de régimen especial y que el mencionado proceso incluía la subrogación del personal de los consorcios UTEDLT, se acordó verificar las condiciones de integración de su personal en la Agencia SAE y la correcta aplicación de la normativa laboral.

Para el análisis se seleccionó una muestra de 25 consorcios UTEDLT, de los que se han revisado determinados aspectos del funcionamiento y de la gestión económica desarrollada, así como los expedientes de las ayudas que se les concedieron, mediante las convocatorias de los años 2010 y 2011.

Despido del personal e inicio de la disolución de los consorcios UTEDLT

Durante la fase de planificación de los trabajos en lugar de proceder a la integración del personal en la Agencia SAE se llevó a cabo la extinción de la relación laboral de la totalidad de los trabajadores que conformaban la red de consorcios UTEDLT y se iniciaron las actuaciones conducentes a la disolución de los consorcios.

El SAE motivó el despido en la concurrencia de causas objetivas, económicas y organizativas. En concreto, adujo una falta de disponibilidad presupuestaria para financiar nueve de las doce mensualidades de los costes salariales de los ALPEs en 2012. Además, alegó que la citada insuficiencia presupuestaria imposibilita que se pueda mantener la actividad desarrollada por los consorcios UTEDLT al contar exclusivamente con su personal directivo.

Así, al no ser posible continuar su actividad con tan solo un efectivo, los consorcios, como entidad empleadora, acordaron la extinción de la relación laboral de los 90 directores contratados, en virtud de causa organizativa prevista en el artículo 52c), así como el despido colectivo de 697 ALPEs,

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

acogiéndose a lo previsto en los artículo 51 y 52 e) y en la disposición Adicional Vigésima del Estatuto de los Trabajadores, todo ello con efectos del 30 de septiembre de 2012.

Para hacer efectivo el compromiso de cofinanciación que correspondía al SAE (100% de la indemnización del personal directivo, y el 80,75 y 70% de las cantidades correspondientes a los ALPES en función del número de habitante de los municipios en los que se encuentran localizados), se solicitaron por 94 consorcios (todos, exceptuando al de Alcalá de Guadaira cuya plantilla se conformaba únicamente por el Director, el cual cesó el noviembre de 2010) subvenciones de carácter excepcional al SAE, esgrimiendo razones por razones de interés público y social.

Limitaciones al alcance

Por las razones expuestas, desde el 1 de octubre de 2012 el personal de las Direcciones Provinciales del SAE se hizo cargo de toda la documentación acumulada desde la constitución de cada consorcio. Esto ha ocasionado cambios respecto a la planificación inicial de la fiscalización y las siguientes limitaciones significativas en el alcance de la misma:

- Las sedes de los consorcios habían sido clausuradas, hecho que ha motivado la imposibilidad de obtener documentación solicitada relacionada con la adecuación en la selección del personal, con la actividad desarrollada y sobre la gestión económica.
- Asimismo no ha sido posible aclarar determinados aspectos relacionados con el seguimiento de la actividad y contratación del personal, lo que ha impedido concluir sobre si la actividad realmente desarrollada por los 25 consorcios UTEDLT seleccionados con la muestra se adecúa a las funciones atribuidas y previstas en sus Estatutos y en la Orden reguladora, ni sobre el cumplimiento del procedimiento para la selección y contratación del personal de los consorcios UTEDLT.

Por otra parte el trabajo realizado se ha visto sujeto a las siguientes limitaciones adicionales:

- No se ha podido concluir sobre el procedimiento de liquidación y disolución de los consorcios, debido a que, durante la fase de redacción de este informe, aunque los Consejos Rectores de 68 consorcios habían adoptado el acuerdo unánime de disolución, ninguno había culminado el proceso. Según información aportada por la Dirección General de Calidad de los Servicios y Programas para el Empleo del SAE el motivo es que los consorcios no habían llevado a cabo la actualización y cierre de su contabilidad, lo que permitiría la aprobación del balance final de liquidación y la posible reversión resultante de la liquidación.
- A la fecha de la finalización de los trabajos de campo, aunque todos los consorcios UTEDLT habían aportado la documentación justificativa de la convocatoria del año 2011, sólo estaban completos los expedientes de nueve de los 25 consorcios UTEDLT seleccionados con la muestra presentaban los expedientes completos, ya que el SAE no había finalizado la revisión y tramitación de la fase de justificación, a efectos de su validación.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

- Asimismo, a la fecha de la finalización de los trabajos de campo, el personal del SAE no había recabado la información relacionada con la justificación final de los expedientes ni con el desarrollo de la actividad, la administración y la gestión llevada a cabo durante los tres meses del periodo de ejecución de las subvenciones concedidas con la convocatoria de 2012 (del 1 de julio al 30 de septiembre de 2012).

Conclusiones más relevantes

Las conclusiones más relevantes en cada uno de los aspectos analizados son las que se exponen a continuación:

Sobre el funcionamiento de los consorcios UTE-DLT

No hay constancia de que las entidades consorciadas (SAE y las entidades municipales), llevaran a cabo un control de la gestión desarrollada por los consorcios, tal y como preceptúan los estatutos, ya que de los 25 analizados en la muestra:

- Un 100% del año 2010, un 75% del año 2011 y un 31% del año 2012, incumplieron el régimen de celebración de sesiones ordinarias del Consejo Rector, previsto en sus estatutos.
- Sólo el 67% (año 2010) y el 40% (año 2011), aprobaron la liquidación del presupuesto y el 33% (año 2010) y el 27% (año 2011), la Cuenta General, mientras que sólo el 40%, en el año 2010 y el 12%, en el 2011, habían cumplido con la obligación de rendir las cuentas anuales ante la Cámara de Cuentas de Andalucía.

Sobre el control, el seguimiento y la efectiva aplicación de los recursos asignados

Para el seguimiento, control y evaluación de la actividad realizada con los fondos recibidos, el SAE contaba con los Contratos Programas que establecía la Orden reguladora en sus artículos 5.2 y 9.3. Tal y como se ha mencionado anteriormente, desde el año 2009 los 95 consorcios UTEDLT y el SAE no han formalizado los citados Contratos Programas.

Durante los años fiscalizados, las herramientas con las que contaba la Dirección General de Calidad de los Servicios para el Empleo del SAE y las Direcciones Provinciales del SAE para el seguimiento y control de los fondos concedidos, consistían en un documento de planificación, el Plan de Trabajo Territorial, en un sistema de registro de actuaciones: Plataforma de Trabajo Colaborativo (PTC) y en la Memoria Anual de la actividad del consorcio.

Se ha constatado que las citadas herramientas no contenían la información suficiente que posibilitara la comparación del trabajo desarrollado por los consorcios UTEDLT con las funciones previstas en la Orden reguladora y en sus correspondientes estatutos así como, la verificación de la efectiva realización de la actividad que constituye el objeto de la subvención percibida del SAE.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Respecto al cumplimiento de legalidad y control interno en el procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones

Desde el año 2009, los consorcios UTEDLT y el SAE no han suscrito los preceptivos Contratos Programa, previstos en el artículo 6 de la Orden reguladora, tampoco se han establecido objetivos ni, consecuentemente, un sistema de evaluación sobre la consecución de los mismos que sirviera de referencia para calcular los incentivos. A pesar de ello, el SAE abonó incentivos por un total de 4.994.423,48 €, que correspondían los años 2009 y 2010. El titular de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Programas para el Empleo dictó las correspondientes resoluciones de concesión de subvenciones, en las que se recogía explícitamente un porcentaje de consecución de objetivos de los ejercicios 2009 y 2010, a pesar de que no se había fijado ni evaluado objetivo alguno. Dichas resoluciones fueron fiscalizadas de conformidad por la Intervención Delegada.

Se han detectado, entre otros, los siguientes incumplimientos de los requisitos que, según los artículos 30 y 31 de la Orden reguladora, han de incluirse para la rendición de la cuenta justificativa:

- La documentación sobre las nominas de los ALPEs no reviste la forma adecuada exigida sobre documentos de valor probatorio.
- El SAE no ha procedido al estampillado y validación de los documentos justificativos del gasto.
- En ninguno de los expedientes analizados constan los preceptivos certificados del Interventor o Interventora del consorcio u órgano similar en el que se relacionaran las actividades realizadas, ni los informes sobre la actividad desarrollada por los ALPEs, que especificaran los logros conseguidos debidamente cuantificados en relación con los objetivos que se pretendían en la memoria-proyecto.

Los únicos criterios para la concesión de las ayudas, se limitaban al cumplimiento de los requisitos exigidos para solicitar cada una de las ayudas y a la existencia de dotación presupuestaria para el correspondiente ejercicio económico, razón por la que:

- Aunque todos los ALPEs tenían asignadas las mismas funciones y actividades a desarrollar, las retribuciones eran diferentes, dependiendo de su consideración como titulado medio o superior.
- No hay constancia de que el SAE aplicara algún criterio ni límite para establecer el número de ALPEs adscrito a cada consorcio. Se aprobaba la solicitud de adscripción en función de las disponibilidades presupuestarias, sin considerar factores como el número de municipios consorciados y su población, las necesidades básicas del territorio o los contenidos de los trabajos programados.
- Según establece la Orden reguladora, a todos los directores se les asignaba el mismo sueldo con independencia del número de ALPEs que tuvieran que coordinar. Así, había directores que no tenían equipo para gestionar (Adra, Vicar, Dos Hermanas y Alcalá de Guadaira), mientras

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

que otros debían coordinar equipos con un elevado número de ALPEs, como por ejemplo los consorcios de Sierra de Cádiz, que contaba con un total de 22 ALPEs y del Condado de Huelva, que tenía contratados a 29 ALPEs.

Respecto a la clasificación presupuestaria de las ayudas, hay que destacar que, en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, las subvenciones del SAE a favor de los consorcios UTEDLT se registran en el concepto presupuestario 745. Teniendo en cuenta la naturaleza económica de estos gastos y la naturaleza jurídica de los consorcios, la CCA considera que la clasificación económica no era la adecuada.

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.