

10 SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO

10.1 SEGURIDAD SOCIAL

Consideraciones generales

Como viene siendo habitual, el mayor porcentaje de quejas recibidas en este ámbito, concretamente un 78,05 por ciento, se refieren a prestaciones. La segunda materia en términos cuantitativos son los asuntos relativos a cotización y recaudación, que totalizan un 10,9 por ciento de las quejas, muchas de ellas relacionadas con embargos.

La relación de no admisiones y admisiones continúa igualmente la tendencia de años anteriores. El porcentaje global de admisión fue del 29,1 por ciento, lo que en buena medida se debe al alto número de inadmisiones existentes respecto de las prestaciones. El motivo más extendido de no admisión es el no apreciarse indicios de irregularidad administrativa, lo que ocurre casi en cuatro de cada cinco casos.

Esta circunstancia se debe principalmente al alto grado de regulación existente en este ámbito, en el que resulta poco habitual la existencia de conceptos jurídicos indeterminados o la indefinición de situaciones fácticas que puedan suscitar una duda sobre si existe o no derecho a acceder a una determinada prestación. En porcentajes mucho más discretos (alrededor de un 6 % para cada uno) se sitúan como motivos más frecuentes de inadmisión a trámite la falta de respuesta por parte de los interesados a solicitudes de ampliación de datos, el que el asunto esté sometido a actuaciones judiciales o la verificación de que sobre la cuestión planteada no ha existido una actuación administrativa.

Respecto de las admisiones, el 85 por ciento de ellas se realizan, por este orden, con el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS). La **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social** ha recibido el 4,4 por ciento de las admisiones, la mayor parte de ellas relacionadas con la actividad de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

El ritmo de contestación a los escritos de esta institución en este campo está entre los mejores de la Administración General del Estado. La emisión de primeros requerimientos afecta al 10 por ciento de las admisiones, los segundos requerimientos resultan muy escasos y tan solo en un expediente resultó necesario emitir un tercer requerimiento en los últimos días de 2015.

Informe anual del Defensor del Pueblo 2015

La tramitación de quejas ha dado lugar a la emisión de once recomendaciones y siete sugerencias.

En cuanto a la conclusión de expedientes, un 57,7 por ciento han finalizado con la apreciación de que la Administración había actuado conforme a lo previsto en la normativa. En el 26,5 por ciento de las contestaciones, la actuación de la Administración se ha corregido, de manera total o parcial, como consecuencia de la actividad del Defensor del Pueblo. Los expedientes en que la tramitación ha concluido con diferencia de criterios entre esta institución y el organismo concernido en cada caso han sido escasos y, un año más, el mayor número de los mismos afecta a quejas individuales sobre prestaciones, materia en que los cierres discrepantes suponen el 3,7 por ciento de las conclusiones.

Como se viene señalando desde el informe del año 2013, esta institución trasladó al Congreso de los Diputados y al Senado la petición apoyada por múltiples ciudadanos para la convocatoria de un referéndum, con vistas a realizar una reforma constitucional que establezca el carácter público de las pensiones y su revalorización automática. En el 2015 se han recibido nuevas firmas sobre este mismo asunto, cifradas por los propios interesados en 170.000, que igualmente se han dirigido a la Presidencia del Congreso de los Diputados, así como la petición de los comparecientes de ser recibidos por la Comisión del Pacto de Toledo (13024336).

10.1.1 Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas

La **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS) generalizó el uso de notificaciones electrónicas a partir del año 2013, en cumplimiento del compromiso de modernización y mejora de la gestión de procedimientos, y determinó los sujetos obligados a recibir por este medio las notificaciones y comunicaciones.

Pese a la eficacia de este canal de comunicación, se ha tenido conocimiento de algunas disfunciones. Se han iniciado actuaciones ante dicha entidad por la falta de aviso de la existencia de notificaciones en la página web de la Seguridad Social. El perjuicio se agrava al existir un plazo limitado de diez días para el acceso a las notificaciones. Se ha señalado a ese organismo que actuaciones de esta institución han permitido dar solución a un problema similar, referido al portal de notificaciones electrónicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que ha incluido un sistema de doble aviso mediante correo electrónico de la caducidad de la notificación (15014962).

En el pasado informe se reflejó la solicitud de información cursada a la **TGSS** y a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, sobre los requisitos exigidos a ciudadanos no comunitarios, cónyuges

o parejas de hecho registradas de españoles, para realizar trabajos por cuenta propia en España. Esta actuación tuvo su origen en la baja de oficio de una ciudadana nigeriana, con vínculo matrimonial acreditado con español, que pese a figurar inscrita en el Censo del impuesto de actividades económicas (IAE) y exponer su intención de realizar una actividad de venta ambulante en el país, vio denegada su petición de tarjeta residencia de familiar de ciudadano de la Unión, por carecer de recursos económicos.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración ha manifestado que en la concesión de las citadas tarjetas se ajusta al criterio de la Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, y admite como prueba de actividad por cuenta propia, para familiares de españoles no comunitarios, la inscripción en el Censo del IAE, la justificación de su establecimiento mediante la inscripción en el Registro Mercantil, o el documento de alta o situación asimilada al alta en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

Por su parte, la TGSS expone que para cursar el alta en la Seguridad Social, solo exige el documento identificativo, acreditación del vínculo matrimonial con comunitario y los documentos específicos comunes a los demás trabajadores, pero condiciona tales altas al requisito de residir y encontrarse legamente en España, de conformidad con lo establecido en la Ley General de la Seguridad Social y en el Reglamento General sobre altas y bajas en la Seguridad Social. Por ello, cuando tiene conocimiento de la denegación de una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, cursa la baja de oficio.

Según la información recibida, la concreta petición de la interesada se denegó por estimarse realizada en fraude de ley, si bien se constata que el criterio general seguido por ambos organismos, resultar acorde con las normas citadas, por lo que ha finalizado la actuación (14018791).

10.1.2 Cotización y recaudación

En los últimos años se han reconocido nuevos incentivos de cotización a trabajadores por cuenta propia menores de 30 años, más beneficiosos que los anteriormente existentes. Tales beneficios pretenden favorecer el crecimiento de la economía a largo plazo y reducir el desempleo juvenil. Entre los requisitos previstos está que se trate de la primera alta, o que no se hubiera estado en situación de alta en los cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud. Como se señaló en el pasado informe, la **Tesorería General de la Seguridad Social** aplica un criterio rigorista y entiende que solo cabe una bonificación por persona, pese a que el peticionario cumpla los requisitos señalados.

A juicio del Defensor del Pueblo, dado que la norma establece expresamente un límite temporal de cinco años a partir del cual se puede solicitar una nueva bonificación, la Administración va más allá de lo que las normas pretenden. Ello supone penalizar a

los jóvenes emprendedores que buscan una segunda oportunidad en el ámbito empresarial. Por tal motivo, se han formulado dos **Sugerencias** y una **Recomendación**, solicitando una interpretación menos restrictiva, acorde con el espíritu de la ley. Las anteriores argumentaciones no han sido aceptadas, por lo que las actuaciones han concluido con diferencia de criterios (14008452 y 14016806).

Se ha sometido igualmente al **Ministerio de Empleo y Seguridad Social** y al **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** la posibilidad de contemplar la situación de los trabajadores que se encuentran prestando servicios con contrato indefinido y que durante la vigencia del mismo son reconocidos en un grado de discapacidad inferior al 65 por ciento en las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social, previstas en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. La **Dirección General de Políticas de Apoyo a la Discapacidad** ha manifestado su apoyo a la medida y está pendiente de recibirse el informe de la **Dirección General de Empleo** (15012829).

No se ha alcanzado una conclusión favorable en otro asunto, reflejado en el informe del pasado año, en el que se instó a la **TGSS** y a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** a prolongar el plazo para que los trabajadores en situación de pluriactividad pudieran solicitar la devolución de excesos de cotización o, al menos, que se les facilitara información escrita sobre la existencia de un plazo para formular tal solicitud. Los interesados deben solicitar dicha devolución en los cuatro primeros meses del ejercicio siguiente. Por desconocimiento o falta de la debida información, en ocasiones finaliza el plazo antes de que presenten su solicitud.

Ambos organismos han afirmado que este plazo aparece cada año recogido en la correspondiente ley de presupuestos generales del Estado, y que los interesados pueden conocer su situación de cotización a través de la sede electrónica de la Seguridad Social, o a través de los canales habituales de comunicación. Esta institución considera, no obstante, que la peculiaridad de la situación expuesta, merecería una información más clara y detallada por parte de la Administración (13025441).

Otro tema iniciado también en el año 2014, se refiere a la **Recomendación** dirigida a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, para impulsar las medidas legislativas que permitan que la TGSS pueda sustituir la voluntad de la empresa que incumple la obligación recogida en el Estatuto de los Trabajadores, de suscribir un convenio especial en favor de trabajadores con 50 o más años de edad, despedidos en el marco de expedientes de regulación de empleo (ERE). Las sanciones pecuniarias aplicables no parecen haber resultado suficientemente disuasorias. Por ello, se expuso la necesidad de poner fin a la contradicción que supone que solo pueda suscribirse el convenio de forma voluntaria, pero en este supuesto concreto resulte obligatorio para la

empresa, dado que la falta de suscripción por decisión unilateral del empresario, frustra la finalidad protectora que la norma tiene.

La citada Secretaría de Estado no acogió el criterio de esta institución, ya que entiende que debe ser la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** la que exija el cumplimiento de dicha obligación legal. Por otro lado, se remite al orden jurisdiccional social para el reconocimiento de este derecho. No obstante, en 2015 esta institución ha **reiterado la Recomendación**, solicitando a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que reconsidere la cuestión, o busque otras medidas alternativas, como pudiera ser la modificación de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), para establecer un sistema sancionatorio más riguroso, o multas compulsorias. En su respuesta el centro directivo indica que considera suficiente la vigente regulación de la LISOS para corregir la citada conducta, y entiende que como su entrada en vigor se produjo en 2013, no se dispone de datos concluyentes sobre su efectividad. Del asunto se dio también traslado a la **Secretaría de Estado de Empleo**, que se ha mostrado más favorable a asumir la posición del Defensor del Pueblo, por lo que se está a la espera del resultado del estudio que manifestó estar realizando sobre la cuestión (14004621, entre otras).

10.1.3 Prestaciones por incapacidad

Incapacidad temporal

La falta de pago de la prestación de incapacidad temporal, por recaída, a un desempleado receptor de subsidio de desempleo, por parte de la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales ASEPEYO, planteó la necesidad de determinar el organismo responsable del pago de la prestación, dado que la citada mutua consideraba que la prestación debía ser abonada por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

Esta institución estimó que en tal supuesto el pago de la prestación corresponde a las mutuas, por lo que solicitó información de la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, la cual consideró que la entidad mutual actuó de acuerdo con la normativa al denegar la prestación de incapacidad temporal. Sin embargo el **SEPE** comunicó que, tras la revisión del expediente, consideraba que la Mutua había cometido un error y que debía reconocer el derecho del ciudadano a percibir la prestación de incapacidad temporal, aunque no estuviera en situación de alta en la Seguridad Social en el momento de la recaída.

En paralelo, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social varió su criterio, al apreciar que la concreta situación analizada era derivada de accidente de trabajo, y asumiendo la posición del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS),

según el cual debe reconocerse el subsidio de incapacidad temporal en los casos de recaída, aun cuando el interesado en la fecha de la nueva baja médica no se encuentre en situación de alta ni asimilada al alta. La Mutua procederá a reconocer el derecho a la prestación económica al interesado y le ha requerido para que aporte certificado del SEPE sobre las cantidades abonadas en el período de incapacidad temporal reclamado, para evitar dar lugar a duplicidad en el pago de las prestaciones de la Seguridad Social (14022052).

Continúa en curso una actuación iniciada con la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, por asumir la Mutua ASEPEYO el control y seguimiento de la baja médica del interesado, afectado por un proceso de incapacidad temporal por contingencias comunes, sin comunicarle que ello no implicaba la asunción de los tratamientos destinados a trabajadores en situación de baja médica por dichas contingencias. La aceptación de los servicios de la Mutua por parte del compareciente supuso su exclusión temporal de la lista de espera del correspondiente servicio de salud, aunque el problema se recondujo al facilitarle finalmente dicho servicio el tratamiento de rehabilitación que precisaba (15007322).

Incapacidad permanente

A instancias del Diputado del Común de Canarias, se solicitó información al **Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS), sobre las razones por las que en esa comunidad autónoma los enfermos de fibromialgia, fatiga crónica y sensibilidad química múltiples, a los que se reconoce judicialmente su incapacidad permanente absoluta, sin fijar plazo para su revisión médica, son puntualmente requeridos a tal fin al año de la firmeza del fallo judicial. Los afectados alegaban que esto les ocasiona gastos de pruebas e informes médicos actualizados y les obligaba a entablar nuevas actuaciones judiciales.

La entidad gestora ha negado cualquier trato desigual para este tipo de enfermedades, con relación al resto de patologías, por lo que se ha concluido la tramitación, sin perjuicio de indicar al Diputado del Común la posibilidad de remitir los casos concretos de los que pueda tener conocimiento, para su estudio (14014316).

Debe mencionarse la actuación iniciada por la falta de desarrollo reglamentario de la previsión del artículo 137.3 de la Ley General de la Seguridad Social para la elaboración de una lista de enfermedades que permita determinar los distintos grados de incapacidad y el régimen de incompatibilidades de los mismos. En concreto, la solicitante pretende tal determinación a efectos de la calificación de incapacidad permanente en personas que padecen carcinoma. Estas disposiciones debían ser aprobadas por el Gobierno durante el ejercicio 1999. La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha

argumentado la complejidad técnica que supone objetivar y llevar a un texto normativo una cuestión vinculada con la profesión que se ejerce, unida a la reducción que para esa concreta profesión supone padecer una determinada enfermedad en un determinado estadio. Pese a que esta actuación se ha dado por concluida, ha motivado el inicio de actuaciones con vistas a elaborar un estudio sobre la cobertura social de los enfermos oncológicos (15002525).

Al cierre de este informe se encuentra pendiente de contestación la solicitud de información realizada a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, para conocer las medidas previstas para agilizar el reconocimiento de las declaraciones de incapacidad realizada por otros Estados miembros de la Unión Europea, en favor de emigrantes retornados. La compareciente apuntaba que los retornados a quienes se ha reconocido dicha incapacidad, se ven afectados por un procedimiento diferenciado respecto de aquellos españoles que, en su misma situación, permanecen en el país al que emigraron sin regresar a España (15014954).

10.1.4 Prestaciones por maternidad o paternidad y riesgo durante el embarazo

Con relación a la queja, a la que se hacía mención en el informe anual anterior, acerca de la posibilidad de revocación de la opción de acogerse al descanso de maternidad posterior al parto por parte de la madre, en los casos en los que no haya ejercitado el derecho de opción a favor del padre y el cuidado del menor le resulte imposible por causas sobrevenidas, se han ampliado las actuaciones con el **Instituto Nacional de la Seguridad Social**, que se ha pronunciado a favor de la aplicación de un criterio flexible para revocar la opción solicitada por los progenitores al inicio del descanso y del principio de corresponsabilidad como inspirador de la regulación de la materia. La entidad gestora ha manifestado su disposición a revisar la solicitud inicial de los interesados que, por motivos laborales, pidieron modificar los períodos de descanso, siempre que acrediten las circunstancias que justifiquen el cambio (15010700 y 13032958).

Se recibió también información de la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, que daba cuenta de su posición contraria a la equiparación del supuesto de filiación por sustitución a lo previsto para la adopción por no apreciar identidad de razón entre ambos supuestos. Estima que la vía de maternidad por sustitución resulta contraria al orden público español y señala que la maternidad a través de esta vía no se recoge entre las situaciones protegidas por la Ley General de la Seguridad Social ni se prevé en la Ley del Estatuto de los Trabajadores como causa de suspensión del puesto de trabajo, que es el presupuesto de las prestaciones por maternidad o paternidad. Al no apreciarse que el criterio de la mencionada Dirección General vulnere la normativa de aplicación, se finalizaron las actuaciones y se comunicó

al interesado que es en las Cortes Generales, como órgano de representación de la soberanía popular donde correspondería debatir este asunto (14019121).

10.1.5 Pensiones

Continúan siendo numerosas las reclamaciones de ciudadanos que discrepan con las resoluciones denegatorias de pensión contributiva, por no reunir el período de carencia; con el importe de la pensión reconocida; o se quejan de los perjuicios ocasionados por cambios normativos. En la mayor parte de supuestos no se aprecia la existencia de una irregularidad que permita el inicio de actuaciones.

Ello no ha impedido que se realicen intervenciones generales, como la referida a reclamaciones de complemento a mínimos a pensionistas que obtienen subvenciones para la rehabilitación de sus viviendas, en entornos protegidos. Estas ayudas se otorgan, precisamente, en atención al bajo nivel de rentas de los solicitantes, pero determinan una ganancia patrimonial a efectos tributarios, y produce el efecto indeseado de que los pensionistas tengan que devolver un complemento de pensión, que precisan para su supervivencia. El **Ministerio de Presidencia** ha eludido pronunciarse sobre el fondo de la **Recomendación** de esta institución, de promover la exención de estas subvenciones como ganancia patrimonial en el IRPF, remitiéndose al criterio de los Ministerios de Empleo y Seguridad Social y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que no han adoptado ninguna medida al respecto y señalando que existen otras ayudas también sometidas a tributación. A juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión hubiera merecido mayor atención por parte de los poderes públicos en virtud de su obligación de garantizar la suficiencia económica de los pensionistas (12217550).

También se formuló una **Recomendación al Instituto Nacional de la Seguridad Social** (INSS), sobre la práctica de suspender automáticamente el pago de la pensión, sin previa notificación, a ciudadanos residentes en el extranjero, cuando incumplen la obligación de remitir una fe de vida en el primer trimestre de cada año. Se trata de un acto limitativo de derechos, que afecta a personas de avanzada edad y que, en muchos casos, precisan la asistencia de terceras personas. Esto le sucedió a una ciudadana residente en Francia, que padece una enfermedad neurodegenerativa, que en el año 2007 dejó de enviar este documento a España. El pago de la pensión pudo reanudarse tras ser alertada su hija por la entidad financiera, y conocer el motivo de suspensión, pero ha supuesto que deje de percibirla durante siete años. La Administración ha indicado que el procedimiento recomendado se aplica, en esencia, desde el 2013, si bien resulta evidente que en el caso analizado dicha actuación no se realizó, probablemente por haberse acordado la suspensión tiempo atrás (14020283).

Resulta preciso hacer mención a un número relevante de quejas, referidas a retenciones y embargos practicados por la **Tesorería General de la Seguridad Social** (TGSS), en la que los interesados consideran que no se respeta el límite legal del artículo 607 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al percibir salarios o pensiones inferiores al salario mínimo interprofesional. La mayor parte de las intervenciones afectan a embargos en los saldos acreedores de las cuentas corrientes de los afectados. El dinero o cuentas corrientes de cualquier clase, se sitúan en el grupo primero del orden de embargos, pudiendo embargarse el saldo acreedor, por equipararse su cuantía al dinero en efectivo. En el supuesto de constatarse algún error, la TGSS devuelve las cantidades embargadas, con los correspondientes intereses.

Para finalizar este epígrafe procede dar cuenta de que se concluyeron las actuaciones iniciadas con motivo del cese en el pago de una pensión de viudedad por estar pendiente de resolución judicial el recurso interpuesto por Previsión Sanitaria Nacional contra la resolución, dictada por la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, en la que se fijaron los costes de integración de los beneficiarios de aquella en el régimen general de la Seguridad Social derivados de la extinción del régimen de previsión de los médicos de las entidades de asistencia médico-farmacéutica y de accidentes de trabajo (15000624).

10.1.6 Desempleo

Acceso a la página web

En este epígrafe puede reseñarse las dificultades para acceder a la página web del **Servicio Público de Empleo Estatal** (SEPE) y presentar una queja por esta vía, ya que la citada página parecía funcionar bajo un determinado entorno operativo y el interesado no conseguía realizar las operaciones.

El SEPE comunicó que las aplicaciones del portal web, están diseñadas principalmente para su funcionamiento en los navegadores de uso más general, aunque también se ha probado con otras aplicaciones con un índice de empleo relevante. Por ello, el hecho de que las aplicaciones puedan presentar problemas de compatibilidad depende del navegador utilizado y de su configuración, pero no del sistema operativo sobre el que se trabaja. Se señala también que, cuando un usuario tiene algún problema concreto de incompatibilidad, es conveniente que se ponga en contacto con el SEPE. En la mayoría de los supuestos el problema se debe a la configuración del navegador y el equipo de soporte facilita directamente la solución al usuario. En aquellos casos puntuales en los que se ha detectado un problema real de compatibilidad, se procede a comunicarlo a los equipos de desarrollo, para llevar a cabo las correspondientes modificaciones.

Sobre las dificultades denunciadas a la hora de comunicarse con el SEPE, se indica que en la página web, pulsando la pestaña «contacta», se ofrecen tres tipos de comunicación: vía telefónica, vía internet (mediante formulario) y a través de un localizador de oficinas. La entidad gestora manifiesta igualmente que en la página principal de la sede electrónica figura el medio para presentar quejas y sugerencias. En atención a las explicaciones recibidas se ha dado por finalizada la actuación (14002653).

Notificaciones postales

En el informe del año 2014, se dio cuenta de las actuaciones realizadas ante el **SEPE** por las incidencias en la gestión de notificaciones a través del operador de correos UNIPOST y las consiguientes reclamaciones por falta de notificación, que desembocaron en el cambio de la empresa responsable de esta tarea.

En 2015 se ha reactivado la recepción de quejas por esta cuestión. Los ciudadanos perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo plantean que han sido sancionados por no atender los requerimientos de comparecencia y que no han tenido conocimiento de las comunicaciones remitidas por las correspondientes direcciones provinciales en que se les citaba. Solicitada información al **SEPE**, este comunicó que el servicio fue nuevamente atribuido a la entidad que inicialmente lo venía realizando, por aplicación de los criterios de evaluación de la contratación pública y en atención a las consideraciones realizadas por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en el recurso que la empresa interesada presentó.

Respecto de las notificaciones a los interesados, se comprobó que se encontraban ausentes en el momento del reparto y que, después de haberse realizado varios intentos de notificación, no recogieron los certificados en la oficina del operador postal en las que fueron depositados, por lo que las notificaciones se realizaron conforme a las normas de procedimiento administrativo (15010246, entre otras).

Sistema de cita previa y oficinas de prestaciones

Desde la implantación del sistema de cita previa para la solicitud de las prestaciones o subsidios por desempleo, esta institución ha realizado diversas actuaciones, y su oportuno seguimiento para verificar la eficiencia de las medidas adoptadas. En 2015, se ha solicitado del **SEPE** información sobre la posibilidad de implantar en las oficinas de prestaciones, puestos informáticos para que los interesados puedan realizar gestiones, tanto de solicitud de cita previa, como de presentación de solicitudes y consulta de sus expedientes, así como sobre la viabilidad de habilitar un teléfono gratuito para la solicitud de cita previa.

La referida entidad gestora señaló que el coste de dichas medidas no resulta asumible, añadiendo que se han habilitado teléfonos provinciales, para que no impliquen coste añadido a aquellas personas que dispongan de tarifa plana y que esta iniciativa se refuerza con publicidad en las páginas web, y en las oficinas de prestaciones del propio organismo (15003295 y 15009990).

Esta institución ha señalado al **SEPE** que resulta obligado que los funcionarios de las oficinas de prestaciones informen a los interesados de que tienen la posibilidad de presentar formalmente la solicitud, aunque los primeros indicios apunten a que puede no corresponderle la prestación o el subsidio que pretende, así como a interponer reclamación administrativa contra la resolución que se dicte (15008517).

Prestación por desempleo

Como consecuencia de una queja, se solicitó del **Servicio Público de Empleo Estatal** información sobre el criterio de aplicación seguido respecto de la doctrina sentada en sentencias del Tribunal Supremo, dictadas en unificación de doctrina en el año 2014, en las que se ha establecido que la falta de comunicación de la salida al extranjero supone la suspensión de la prestación y no la extinción y la pérdida de la prestación durante el período de ausencia.

El SEPE estima que en tales sentencias no se hace mención a que esta situación está tipificada como falta muy grave y sancionada con la extinción de la prestación o subsidio por desempleo, de acuerdo con lo previsto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Ya que el interesado en una queja ponía de relieve el desconocimiento de la obligación de comunicar la salida al extranjero, se ha reiterado la necesidad de que la información que se proporcione a las personas desempleadas se ajuste a sus situaciones particulares (14016326).

A juicio de esta institución, el abono del impuesto de actividades económicas (IAE), que grava el ejercicio de actividades profesionales o artísticas no presupone, necesariamente la realización de un trabajo productivo, por lo que la incompatibilidad del alta con la percepción de la prestación por desempleo, viene establecida con la prestación de servicios y no con el pago del referido impuesto. De conformidad con tal criterio, se han formulado al **SEPE** dos **recomendaciones** para que, en los casos de desempleados que se encuentren en alta en el IAE y acrediten no haber realizado actividad ni percibido ingreso alguno, se conceda la prestación o subsidio por desempleo, así como para que se dejen sin efecto las resoluciones de revocación de prestaciones o subsidios por desempleo por tal motivo, procediendo a la revisión de los expedientes. En consonancia con las recomendaciones se formuló una **Sugerencia** para su aplicación al caso concreto (14018205).

El Tribunal Supremo estableció la necesidad de coordinar el abono de las prestaciones de desempleo y la aplicación de las indemnizaciones en los casos en que un despido colectivo sea anulado, y determinó que el trabajador no está obligado a reintegrar las prestaciones por desempleo y corresponde a la empresa el reintegro, previa deducción de los salarios que puedan corresponder al trabajador. El criterio de esta institución es que han de aplicarse a este caso las previsiones del artículo 111 de la Ley de la jurisdicción social, retrotrayendo los efectos económicos al momento en que el empresario adoptó la decisión de indemnizar en lugar de readmitir. Por tanto, se ha dirigido al **SEPE** una **Recomendación**, pendiente de respuesta en la fecha de cierre de este informe, para la general aplicación de este criterio, de modo que se reclame a las empresas el abono de las prestaciones por desempleo percibidas por sus trabajadores. En coherencia con la Recomendación, se ha remitido una **Sugerencia** para que se deje sin efecto la resolución de reintegro que afecta a la interesada en la queja (15008704).

En los casos en que se produce un despido hallándose el trabajador en situación de desempleo se descuenta del subsidio por desempleo el tiempo de incapacidad temporal, como ya consumido, cuando se trata de una contingencia común pero no en el caso de contingencias laborales. Tampoco se descuenta dicho período en las prestaciones de baja por maternidad y paternidad.

La queja de una trabajadora que fue despedida cuando se encontraba en situación de incapacidad temporal por embarazo de alto riesgo, considerado como contingencia común, determinó que se formulara una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, a fin de que se modifique la normativa para equiparar estos supuestos a las contingencias laborales.

A juicio del Defensor del Pueblo, las complicaciones que puedan sufrir las mujeres embarazadas en los casos en los que, según criterio de los facultativos, deban interrumpir el desempeño de su actividad laboral por existir riesgo para la salud de la madre, del feto o de ambos, no pueden calificarse como alteraciones de la salud constitutiva de enfermedad común. Las embarazadas no son personas enfermas, sino mujeres en circunstancias de riesgo por razón del trabajo que desempeñan que deberían ser objeto de tratamiento diferenciado y de especial protección.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social no ha aceptado dicha Recomendación, al considerar que, en tanto no se produzca el descanso por maternidad, la baja por riesgo durante el embarazo ha de articularse a través de la prestación de incapacidad temporal derivada de enfermedad común. Según el citado centro directivo, la contingencia profesional se asocia exclusivamente a las bajas médicas que tengan su origen en un accidente de trabajo o enfermedad profesional, en la que sea la propia naturaleza y condiciones del trabajo la que constituya una amenaza de daño para la gestación.

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

Ha de hacerse constar la diferencia de criterio de esta institución respecto de la postura de la Administración, pues carece de sentido que en los casos de trabajadoras embarazadas obligadas a guardar reposo se descuente en la prestación por desempleo que pudiera corresponderles el tiempo que pasaron en incapacidad temporal, ya que durante el período en que debe permanecer de baja laboral no pueden buscar trabajo de forma activa, ni aceptar ofertas o realizar cursos de formación, lo que supone una merma en sus expectativas para la búsqueda de nuevo empleo y en su derecho al trabajo en igualdad de condiciones (14008423).

El **SEPE** ha procedido a revisar los expedientes y a reconocer las pretensiones de los interesados, a reconocer determinados derechos con carácter retroactivo, a dejar sin efecto sanciones por incomparecencia o a reanudar el abono de las prestaciones suspendidas, después de que esta institución iniciará actuaciones al admitir a trámite las correspondientes quejas. Ha de destacarse que este Servicio Público suele reconocer en la fase inicial de la actuaciones los errores cometidos, lo que evita tener que continuar la tramitación para lograr reconducir los problemas suscitados (14015343, 14018034, 14018177, entre otras).

La institución, en cumplimiento del deber de velar para que la Administración resuelva expresamente las solicitudes y reclamaciones que le son formuladas, se ha dirigido al **SEPE**, que ha resuelto algunas reclamaciones previas con demora, una vez iniciadas las actuaciones (14021007, 15008670, entre otras).

Se iniciaron actuaciones ante el **SEPE** con relación a una prestación por desempleo denegada al apreciarse fraude de ley en el caso de una ciudadana que había cesado voluntariamente en su anterior relación laboral de carácter indefinido y formalizado posteriormente un contrato temporal para obra y servicio con duración de un mes.

Respecto de los fundamentos de la denegación de la prestación por desempleo, el SEPE indicó que en casos como el aquí señalado se atiende a la Recomendación efectuada por el Defensor del Pueblo en septiembre de 2002, de manera que el trabajador no tiene que demostrar inicialmente que no ha incurrido en fraude, sino que es el SEPE el que debe verificar el mismo. Así, el citado Servicio estima que deben descartarse las consideraciones de existencia de fraude de ley en los supuestos de cese voluntario seguido de una contratación de corta duración, debiendo analizarse la existencia de otros factores como pueden ser la relación familiar, la vida laboral, la categoría profesional o las retribuciones. En aplicación de estos criterios se procedió a reconocer la prestación por desempleo solicitada.

En la queja se indicaba, además, que existía tardanza en resolver las reclamaciones previas presentadas ante la Dirección Provincial del SEPE en Sevilla,

circunstancia que el SEPE negó en su informe de respuesta. Según señaló, cuando existen fluctuaciones que puede dar lugar a ciertas acumulaciones se ponen en marcha medidas de refuerzo (15010691).

Prestación de cese de actividad para trabajadores autónomos

En el informe del pasado año se daba cuenta de las actuaciones realizadas respecto de los requisitos para acceder a la prestación por cese de actividad. Al aprobarse la modificación normativa instada por el Defensor del Pueblo, se procedió a dar por finalizadas las actuaciones.

Por las quejas recibidas con posterioridad se constató que las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales denegaban la prestación de cese de actividad, al estimar que no se acreditaba el nivel de pérdidas exigido para acceder a la prestación en los casos en que, a pesar de confirmarse una reducción considerable en los ingresos, existían beneficios líquidos anuales aunque estos no alcancen un mínimo que permita la subsistencia.

Por ello, se formularon tres **recomendaciones** a la **Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social**, para que se regule por norma reglamentaria cuándo ha de considerarse que se está en una situación de pérdidas de este tipo; que dicha situación se configure tal y como está siendo apreciada por los Tribunales Superiores de Justicia que se han pronunciado sobre el asunto; y que, para el caso de que no se considere oportuno realizar el desarrollo reglamentario recomendado, se dicten al menos instrucciones en el sentido indicado. También se formula una **Sugerencia** sobre el caso concreto. La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social ha remitido contestación de la que no se infiere con claridad la aceptación de las Recomendaciones, por lo que las actuaciones continúan abiertas (15010776).

Subsidio de desempleo

Se ha señalado al **Servicio Público de Empleo Estatal**, la necesidad de mejorar los sistemas de ayuda informática a la verificación de los requisitos para acceder a estos subsidios para el desarrollo de las funciones de tramitación, para evitar en lo posible errores derivados de informaciones parciales o erróneas (14021538).

En el informe del año 2014, se indicaba que se había solicitado información de la **Secretaría de Estado de Empleo** sobre el cambio de criterio para el reconocimiento del subsidio de desempleo para liberados de prisión, en virtud del cual se exigía hubiera cumplido condena en un centro penitenciario en España. La citada Secretaría de Estado

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

ha informado de que, atendiendo a las consideraciones del Defensor del Pueblo, ha revisado su posición y ha dispuesto la concesión de subsidio por desempleo a los españoles que cumplan condena en el extranjero, siempre que estos no hayan sido condenados por la comisión de delitos relacionados con los párrafos b) c) y d) del apartado 2 del artículo 36 del Código Penal. De acuerdo con ese criterio, el **SEPE** revisó la solicitud inicialmente para conocer el delito por el que el interesado en la queja fue condenado a los efectos de aplicar dicho criterio (14005770).

El **SEPE**, con motivo de la solicitud de información de una queja presentada ante esta institución, ha procedido a revisar las actuaciones realizadas y ha dejado sin efecto la revocación del subsidio y la reclamación del importe estimado como cobro indebido. También se ha logrado una resolución satisfactoria en otros casos individuales en los que se ponía de manifiesto errores en la apreciación de los requisitos exigidos para cada modalidad de subsidio, que muchas veces resultan muy casuísticos y de no fácil comprensión por los interesados (14017312, 14023394, 15001864, entre otras).

La Administración mantiene que, para determinar el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas, ha de computarse el importe de las becas públicas para estudios académicos percibidas por cualquiera de los miembros de la unidad familiar. Esta institución estima que tales becas no pueden considerarse como rentas sino como compensación de los gastos que implica para la familia la dedicación al estudio de alguno de sus miembros, ya que su cuantía tiene un destino específico para material didáctico; gastos de desplazamiento o residencia; escolarización y matrícula y no resultan computables para el cálculo de la renta de la unidad familiar. Tal interpretación ha dado lugar a formular una **Recomendación** al **SEPE** para que dicte instrucciones al objeto de que las becas para estudios concedidas a los hijos de los solicitantes de subsidio no se consideren como rentas de la unidad familiar.

Igualmente, se ha formulado una **Sugerencia** para que se dejen sin efecto las resoluciones por las que se resuelve la suspensión del subsidio, máxime cuando la beca se ha concedido por la condición de persona con discapacidad. El SEPE ha indicado que no acepta la Recomendación formulada, admitiéndose en cambio la Sugerencia y dejando sin efecto la resolución sobre suspensión del subsidio. Por ello, se ha procedido a elevar la Recomendación a la **Secretaría de Estado de Empleo**, con la intención de promover un cambio de posición en este asunto (15008125).

La extinción del subsidio por desempleo por ingresos de mínima cuantía provenientes de una actividad agraria ocasional, en concreto la recolección de aguacates en una planta de propiedad del interesado y su venta por importe total de 191,4 euros, fundamentó una actuación ante el **SEPE**. Esta entidad gestora revisó el expediente y comprobó que el interesado se hallaba de baja en el impuesto de actividades económicas y había declarado la venta a la Agencia Tributaria. Al estimar que la renta

declarada no puede considerarse actividad económica, se ha dejado sin efecto la extinción, anulando el cobro indebido y reanudándose la percepción del subsidio por desempleo (15009384).

Las perceptoras de subsidio por desempleo, mayores de 50 años y que forman parte de familias monoparentales, dejan de cumplir con el requisito de tener responsabilidades familiares al cumplir sus hijos la edad de 26 años, por lo que el mismo queda suspendido. Al estimar la existencia de una posible discriminación para las mujeres mayores de 50 años, ya que al estar suspendido el subsidio no pueden acceder al Programa de Renta Activa de Inserción (RAI) se solicitó información al **SEPE**. La respuesta oficial se limita a señalar que el artículo 219 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social es muy claro al referirse a la suspensión y extinción del subsidio, por lo que, en su criterio, no cabe una interpretación diferente. Dado que del contenido de la información se deduce que no se han aceptado las consideraciones planteadas por esta institución, se finalizó la actuación, dejando constancia del mismo al objeto de que las Cortes Generales tomen conocimiento de este asunto (15010064).

Renta Activa de Inserción (RAI)

Como se indicó en el informe del año 2014, el **SEPE** no reconoce el acceso a la RAI a los trabajadores con contratos a tiempo parcial que pueden calificarse de marginales, por las horas trabajadas o por el salario que perciben, por lo que el asunto se elevó a la **Secretaría de Estado de Empleo**. En la información remitida la Secretaría de Estado estima que únicamente pueden incorporarse al Programa de Renta Activa de Inserción quienes se encuentren totalmente desempleados y no aquellos con algún tipo de contrato, aunque el salario no resulte suficiente para su subsistencia. Esta institución puso fin a las actuaciones, dejando no obstante constancia de su discrepancia de criterios con esta posición de la Administración (13012543).

La pérdida de antigüedad en la demanda de empleo para el acceso al Programa de Renta Activa de Inserción, no contempla las entradas y salidas del territorio nacional, por desempleados residentes en ciudades fronterizas, como Melilla y Ceuta, que cuentan con lazos familiares con ciudadanos de Marruecos. Esta institución estima que deberían permitirse algunas salvedades en estos casos, cuando las salidas y entradas del territorio nacional se efectúen el mismo día. Tal como se recogía en el anterior informe anual, se solicitó el criterio de la **Secretaría de Estado de Empleo**, y al no aceptar el planteamiento de esta institución, se pusieron fin a las actuaciones con discrepancia de criterios (12278545).

Un ejemplo paradigmático de las complejidades burocráticas que afectan a estas prestaciones puede verse en una queja en la que el interesado indicaba que había

percibido prestación de desempleo en el año 1995 y que la Dirección Provincial del SEPE en Murcia le comunicó que la prestación fue dada de baja, en el año 1999, mediante código 40 (cobro indebido incobrable). Iniciadas actuaciones ante el **SEPE**, este organismo señaló que no le resultaba posible remitir las resoluciones adoptadas en su momento por haber sido destruido el expediente físico.

Se solicitó la remisión del informe de vida laboral del interesado, a efectos de determinar si en el citado año constaba la percepción de prestaciones y las cotizaciones realizadas. El SEPE informó de que, a la vista del expediente de la **Tesorería General de la Seguridad Social**, cuya copia le fue remitida por esta institución, se había procedido a estimar la solicitud de acceso al Programa RAI y a regularizar la prestación del interesado. Tras esto, fue necesario aún una nueva actuación para levantar la baja cautelar en la ayuda, al quedar acreditado que el interesado había presentado la declaración de la renta de las personas físicas correspondiente al ejercicio 2013 (13024114).

En el ámbito de las notificaciones por medios electrónicos, en el 2015 el **SEPE** ha informado de que el nuevo sistema de notificaciones telemáticas de citaciones se encuentra aún en fase de desarrollo y estima que su implantación podría llevarse a lo largo del próximo año (14014658).

Esta institución formuló una **Sugerencia al SEPE** para que aclarara a una interesada su actuación. En el marco de un procedimiento sobre percepción indebida de prestaciones se emitió una primera resolución, en la que por error aplicaba la normativa del régimen sancionador y, más tarde, se sustituyó por una segunda resolución en la que se comunicaba la exclusión del programa de ayudas solicitado y el inicio de otro procedimiento por percepción indebida de prestaciones. La interesada afirmaba desconocer el origen y consecuencias de la situación que le afectaba. La Administración emitió finalmente una comunicación aclaratoria (14017939).

Programa de Recualificación Profesional (PREPARA)

Un año más, se constata que la resolución de los recursos de alzada por parte de la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** se demora en el tiempo. La **Subdirección General de Recursos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** intenta normalizar el ritmo de respuesta a los recursos de alzada, mediante la impartición de jornadas formativas sobre la tramitación y resolución de expediente, al objeto de reducir las incidencias más habituales. Esta institución ha solicitado una actualización de los datos para conocer la efectividad real de las medidas adoptadas (14022009).

Además, esta institución planteó al **SEPE** la posibilidad de incluir en las resoluciones por las que se acuerda la pérdida del derecho y la retirada de la ayuda, la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto administrativo impugnado de acuerdo con lo estipulado en el artículo 111 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. El SEPE ha atendido esta propuesta y ha procedido a modificar el texto de las resoluciones de reintegro de las ayudas indebidamente percibidas del programa Prepara en el sentido indicado (14020646).

Programa de Activación para el Empleo (PAE)

A lo largo de 2015, se han recibido quejas por la rigidez que los ciudadanos aprecian en los requisitos de acceso al PAE, previstos en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre. En concreto, las quejas hacen hincapié en la necesidad de haber percibido los tres programas de renta activa de inserción; el Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción o el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Asimismo, se han dirigido a esta institución desempleados que no acreditan responsabilidades familiares y viven solos, y que por su edad tienen dificultades para el retorno al mundo laboral. En situaciones similares se hallan los desempleados que han estado en alta en el Régimen de Trabajadores Autónomos y que, a consecuencia de la crisis, han debido cesar en la actividad y que reclaman disponer de alguna fórmula para mejorar sus posibilidades de acceso al empleo.

Aun cuando el Acuerdo sobre el programa se firmó por el Gobierno y los interlocutores sociales, los sindicatos firmantes han puesto también de relieve la rigidez de los requisitos y la necesidad de ampliar y reordenar el sistema de protección social para los desempleados. Por todo ello, se solicitó información de la **Secretaría de Estado de Empleo** sobre las previsiones que pudieran adoptarse para facilitar la reinserción laboral de los desempleados de larga duración.

La citada Secretaría de Estado ha informado de que este programa es resultado del consenso con los agentes sociales que participaron en su elaboración, consensuaron los requisitos de acceso al mismo, las condiciones para permanecer en él y, también, la estimación del número de beneficiarios. También se destaca que se ha procurado admitir en el programa a trabajadores que previamente hubieran pasado por otros programas de inserción, como el RAI, el PRODI o el PREPARA, y hubieran percibido la prestación o subsidio por desempleo, siempre que cumplan los restantes requisitos. Se indica igualmente que estos programas deben tener coherencia con el conjunto del sistema de protección por desempleo y no deben sustituir al sistema de asistencia social.

También se alude a que está en preparación un nuevo programa, que se está estudiando junto con los interlocutores sociales, para desempleados de larga duración de entre 30 y 55 años y para el que se prevé una dotación de 129 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado para 2016. Esta institución realizará un seguimiento sobre esta iniciativa (15002314).

10.1.7 Derecho a la asistencia sanitaria

Debe dejarse constancia de la discrepancia de esta institución por el rechazo de la **Recomendación** formulada al **Instituto Nacional de la Seguridad Social** en 2014 y reiterada en 2015 a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social**, para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud, del colectivo de emigrantes retornados a España, que perciben una pensión de Suiza. Los citados organismos consideran que, en aplicación de los Reglamentos comunitarios, estos ciudadanos tienen cubierta la asistencia por Suiza y son titulares de un derecho propio.

Ante el rechazo de la petición del Defensor del Pueblo de permitir dar cobertura sanitaria a este colectivo, en su mayoría mujeres de avanzada edad, por límite de ingresos fijado en 100.000 euros anuales, o como beneficiarias de sus cónyuges, se recabó información del Consulado General Adjunto de Suiza en Barcelona, y de la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Berna, para conocer la naturaleza y alcance de estas prestaciones. De los datos recibidos se deduce que el seguro de vejez y supervivencia de la Confederación Suiza puede otorgarse incluso a mujeres que no trabajaron en aquel país, si el cónyuge ejerció una actividad económica durante más de un año, y su importe puede ser inferior a cuarenta euros mensuales.

Al contrario de lo que sucede con el sistema de Seguridad Social español, la consideración de pensionista suizo no conlleva el derecho a la asistencia sanitaria, sino que este debe asegurarse mediante el pago de un seguro privado, obligatorio para las personas residentes en Suiza, ya sean menores de edad, trabajadores en activo o jubilados.

A la vista de lo anterior, el Defensor del Pueblo expuso a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social que, de acuerdo con el Anexo II del Acuerdo sobre libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y Suiza por otra, los perceptores de pensión suiza no están obligados a afiliarse al seguro de enfermedad de Suiza, sin que por ello estén sometidos al sistema de protección de aquel país, en lo que a la atención sanitaria se refiere. El hecho de que puedan optar, de forma voluntaria e individual, por abonar un seguro a las mutualidades

de previsión suizas de elevado coste, o suscribir un convenio especial con la Tesorería General de la Seguridad Social española —en la mayoría de casos por importe superior a las escasas pensiones que reciben—, no implica que pueda considerárseles titulares del derecho a la asistencia sanitaria, ni puede suponer un obstáculo o impedimento para su reconocimiento, conforme a la legislación española.

De acuerdo con este mismo criterio, distintos tribunales superiores de justicia han fallado en favor de los interesados, pese a lo cual la posición de los citados organismos continúa siendo contraria a la solución apuntada por esta institución (12015822, entre otras).

10.1.8 Seguridad Social internacional y reglamentos comunitarios

Con relación a los procedimientos seguidos al amparo de los Reglamentos comunitarios, continúan siendo significativas las demoras en la tramitación y resolución de asuntos por parte de Francia.

En noviembre de 2014, la Administración española se encontraba a la espera de recibir documentación en 25.000 expedientes, pese a las sucesivas reiteraciones de las correspondientes solicitudes realizadas. De los datos facilitados por el **Instituto Nacional de la Seguridad Social** se desprende que el origen de tal situación se debe, fundamentalmente, a la existencia en aquel país de numerosas instituciones con competencia sobre la materia, a las dificultades de traducción y a la falta de información a las autoridades españolas de los períodos acreditados por los solicitantes o de las resoluciones adoptadas.

Esa entidad gestora indicó que, en abril del 2015, se llevaron a cabo gestiones con el representante francés ante la Comisión Administrativa para la Coordinación de Sistemas de la Seguridad Social en Bruselas, informándole de la situación. También se ha contactado con la *Caisse Nationale D'Assurance Vieillesse*, enviándole la casuística de los problemas detectados. Se ha puesto fin a la actuación general, pero continúan los seguimientos individuales por los temas concretos llegados a la institución (14018375, entre otras).

Debe aludirse también a las actuaciones de oficio a las que ya se hizo mención en anteriores informes, como consecuencia de los retrasos detectados en procedimientos a los que se aplican los Convenios bilaterales de la Seguridad Social, en especial, los referidos a Argentina, Venezuela, México y Uruguay.

Con relación a Argentina, el **INSS** señala que se han efectuado numerosas gestiones ante la Administración Nacional de la Seguridad Social de ese país (ANSES), reiterando la necesidad de que se cumplan los acuerdos adoptados bilateralmente en las

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

sucesivas reuniones que, a petición de España, se han mantenido con sus representantes. También se ha solicitado la mediación del representante argentino de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), para resolver los expedientes pendientes. Dada la larga demora con que ANSES cumplimenta las peticiones de la Administración española, en octubre de 2015 se remitió el caso de un ciudadano al Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

Respecto a Venezuela, se participa que la Consejería de Empleo y Seguridad Social de la Embajada de España en Venezuela mantiene un contacto permanente con el Instituto Venezolano de Seguridad Social (IVSS), pero informa de la imposibilidad de establecer una comunicación fluida con los responsables de la aplicación del convenio, dados los continuos cambios de las personas con poder de decisión.

En lo que se refiere a Uruguay y México persisten los retrasos, si bien la Administración española realiza constantes reiteraciones de solicitudes. En agosto de 2015 se encontraban pendientes de resolución definitiva 495 expedientes en Uruguay y 147 en México. Se apunta una previsión de mejora para el intercambio electrónico con Uruguay, una vez se complete el programa informático previsto en el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (14010637, 14015097, 14017722, entre otras).

10.2 EMPLEO

10.2.1 Colocación y empleo

La carencia de empleo continúa siendo uno de los mayores problemas de la sociedad española. El desempleo afecta a trabajadores de todos los sectores de la sociedad, pero ha golpeado con mayor dureza a algunos colectivos, como son los mayores de 45 años y los jóvenes. Los primeros, porque tras perder su empleo encuentran grandes dificultades para reincorporarse al mercado laboral, y los jóvenes, por la dificultad de encontrar un primer empleo o conseguir uno de cierta estabilidad.

Las políticas activas de empleo son el instrumento esencial del que disponen los poderes públicos para favorecer la empleabilidad de las personas pertenecientes a estos colectivos, mediante medidas de orientación profesional, formación para el empleo, ayudas y subvenciones a la contratación o empleo público. Resulta necesario profundizar en estas políticas y, al propio tiempo, realizar rigurosas evaluaciones de sus resultados y de la eficiencia que cada línea o programa acredite. La evaluación permitirá comprobar su eficacia para cada colectivo en relación con el fin pretendido y reorientar las decisiones de los poderes públicos para que respondan a su objetivo.

Las políticas activas de empleo requieren un esfuerzo presupuestario considerable. Se debe insistir en la necesidad de extremar y agilizar los controles sobre el uso y asignación de los fondos destinados a la formación para el empleo y a las políticas activas destinadas a este fin y sobre la formación que imparten las entidades que los reciben.

Empleo juvenil

Resulta prioritario que los poderes públicos destinen todos los esfuerzos a revertir el problema del desempleo juvenil y posibilitar la incorporación de estos jóvenes al mercado laboral.

En el marco de la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-16** y la Recomendación del Consejo Europeo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, que propuso una iniciativa de empleo juvenil sufragada con fondos europeos de la que pueden beneficiarse las regiones europeas con tasas de desempleo juvenil superiores al 25 %, el Gobierno aprobó a finales del año 2013 un Plan de Implantación de la Garantía Juvenil. Por Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, ha aprobado el **Sistema Nacional de Garantía Juvenil**.

Para ser beneficiario de las medidas del Sistema Nacional de Garantía Juvenil es necesario inscribirse en un fichero. Las quejas recibidas se refieren a los perjuicios que ha ocasionado a algunos jóvenes la tardanza en la inscripción en el fichero, que les ha impedido acceder a empleo público o ser contratados.

Conforme se especifica en el artículo 113, apartado 2, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, en el que se regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, «en los procedimientos para los que no se establezca expresamente lo contrario y que tengan por objeto la inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, una vez transcurrido el plazo de seis meses sin haberse comunicado o notificado esta, el sujeto interesado podrá considerar desestimada su solicitud por silencio administrativo, sin perjuicio de la subsistencia de la obligación de resolver».

Esta institución ha puesto de manifiesto a la **Secretaría de Estado de Empleo** que este plazo puede resultar excesivo y no da respuesta a incidencias como las detectadas en las que la demora en la inscripción originó la pérdida de oportunidades laborales. Por ello, la institución ha solicitado que se valore la posibilidad de adoptar medidas para que se agilice la notificación o comunicación de la inscripción y que, en todo caso, la demora en la inscripción, cuando la solicitud cumple los requisitos, no perjudique al interesado.

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

Por otra parte, los datos apuntan a que hasta el momento se ha inscrito en el fichero un porcentaje escaso de los posibles beneficiarios. El universo total al que se dirigen las medidas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven está formado por 6.559.200 jóvenes, de los cuáles 4.186.500 constituyen la población activa entre 16 y 29 años (INE-EPA cuarto trimestre 2012) y 2.372.700 son jóvenes estudiantes en ese mismo rango de edad, posibles participantes de las líneas de actuación de Formación y Educación. Sin embargo, con cifras actualizadas a 31 de diciembre de 2015, el número de inscritos era de 179.161 posibles beneficiarios.

Resulta necesario determinar los motivos del bajo número de inscripciones e introducir las correcciones necesarias, bien sea en la línea de mejorar la información en las oficinas de empleo, la gestión administrativa del fichero o, en su caso, simplificar los requisitos y trámites de inscripción, para posibilitar que el mayor número de jóvenes se inscriban en el sistema y puedan acceder a estas medidas (15015993, 15015334, 15015658).

Con carácter general puede afirmarse que las distintas comunidades autónomas abordan con diferente intensidad las medidas dirigidas a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Debe destacarse como positivo que Andalucía ha elaborado programas específicos para activar el empleo de los jóvenes, en parte financiados con fondos propios, (emple@joven y emple@30+, y más recientemente emple@25+), en los que se da un enfoque integral a la empleabilidad de los jóvenes y en los que se concentran las medidas y ayudas que pueden adoptarse para la mejora del empleo de este colectivo. Las quejas recibidas respecto del funcionamiento de estos programas se refieren fundamentalmente a la demora en los segundos pagos del importe de las subvenciones concedidas a los ayuntamientos para la contratación de jóvenes desempleados. La Consejería de Empleo justifica este retraso por la compleja justificación de los expedientes y ha adelantado a los ayuntamientos el tercer pago que les corresponde con cargo a su participación en los tributos de la comunidad autónoma (PATRICA) para que puedan hacer frente a las obligaciones derivadas de la contratación (15009522, 15007598).

En estos programas no se contemplaba de modo específico la especial situación de los jóvenes con discapacidad, merecedores de una mayor protección. Esta institución ha seguido actuaciones por este motivo, en el curso de las cuales la **Consejería de Empleo de Andalucía** ha reconocido esta carencia, que ha sido subsanada en el Decreto-ley 2/2015, de 3 de marzo (14024031).

Incentivos a la contratación por cuenta ajena y al establecimiento como trabajador autónomo

Este tipo de ayudas suelen revestir la forma de subvenciones de concesión directa sujetas a disponibilidad presupuestaria. De acuerdo con el orden de presentación de la solicitud, se otorgan a aquellas que cumplen los requisitos establecidos, hasta que se agote el crédito presupuestario disponible.

El cumplimiento de los requisitos implica la realización de ciertos gastos y la adquisición de obligaciones (contratación de trabajadores o el establecimiento como autónomo, entre otros), que con frecuencia se asumen contando con la cuantía de las ayudas que se esperan percibir. Ocurre, sin embargo, que el cumplimiento de todos los requisitos solo da derecho a la concesión de la ayuda en tanto exista crédito presupuestario suficiente, de manera que quien ha realizado los gastos o asumido las obligaciones puede fácilmente encontrarse con su solicitud denegada pese a cumplir todos los requisitos para obtenerla.

Cuando la denegación de la ayuda determina la imposibilidad de continuar la actividad, se truncan las expectativas del solicitante, que además puede quedar en peor situación económica que antes de presentar la solicitud, con las negativas consecuencias que ello puede tener para la contratación que se incentiva o para el empleo autónomo que se crea. No cabe perder de vista que, aunque se publique la cuantía del crédito disponible para cada línea de subvención, los solicitantes no tienen medio de saber en el momento de presentación de sus solicitudes si el crédito está agotado o a punto de hacerlo y, por lo tanto, si sus expectativas son limitadas o directamente inexistentes.

Por este motivo es esencial que los solicitantes sean plenamente conscientes de la sujeción de la concesión a la existencia de presupuesto suficiente, y, mejor aún, que pudieran conocer la evolución de este, para lo cual pudiera ser conveniente hacerlo constar explícitamente en el propio impreso de solicitud. Esta institución ha dado traslado de este criterio a la **Comunidad de Madrid**, que ha considerado que ello no supondría una ventaja adicional y que complicaría la gestión y restaría agilidad a estas ayudas (15002931).

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, ha suprimido la concesión de subvenciones al programa de promoción del empleo autónomo sin establecer un régimen transitorio. Esta modificación normativa ha determinado el archivo de las solicitudes en trámite en el Servicio Público de Empleo Estatal, lo que ha perjudicado a quienes diligentemente presentaron sus solicitudes y cumplieron todos los requisitos para recibir la subvención (15010628).

Por otra parte, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se refiere en su artículo 121 a la ordenación de los incentivos al autoempleo e impone al Gobierno el mandato de proceder a una reordenación normativa de los incentivos al autoempleo en el ámbito de empleo y la Seguridad Social y de armonizar los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos. En su cumplimiento se ha aprobado la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la economía social.

Denegación de subvenciones para la contratación de desempleados a ayuntamientos con deudas tributarias y de la Seguridad Social

El establecimiento de programas para la creación de empleo en el sector público es una de las medidas que pueden adoptar las administraciones con competencias en el desarrollo de las políticas activas de empleo. De esa forma se conceden subvenciones a ayuntamientos para la contratación de trabajadores desempleados, generalmente con dificultades de acceso al mercado laboral, para la realización de trabajos temporales de interés comunitario o colaboración social.

La Ley General de Subvenciones exige con carácter general que las personas o entidades beneficiarias de subvenciones estén al corriente de sus deudas tributarias y de la Seguridad Social. Las deudas con la Seguridad Social de algunos ayuntamientos han determinado su exclusión de estos programas. En estos casos se da la paradoja de que el perjudicado por la deuda municipal y la consiguiente denegación de la subvención no es la entidad solicitante, sino los trabajadores desempleados del municipio, que están sufriendo las consecuencias de la crisis y se encuentran en una situación de grandes dificultades para reincorporarse al mercado laboral.

Esta institución ha dado traslado de estas consideraciones a la **ministra de Empleo y Seguridad Social, en su calidad de presidenta de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales**, a fin de que se estudie la procedencia de adoptar como criterio uniforme en las normas reguladoras de subvenciones aprobadas en el marco de políticas sociales y de ejecución de políticas activas de empleo, que los municipios con deudas tributarias o de Seguridad Social no sean excluidos de la posibilidad de ser beneficiarios de estas subvenciones. La **Recomendación** ha sido tratada en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos laborales en fechas recientes y se está a la espera de conocer la posición que adopten al respecto las comunidades autónomas (15006903).

10.2.2 Formación profesional

Ayudas y subvenciones

El mayor número de quejas recibidas en relación con los cursos de formación para el empleo se refieren a los retrasos en el abono de las becas de manutención, alojamiento y transporte que solicitan los participantes para poder realizar los cursos. Las ayudas se prestan para costear parte de los gastos que conlleva la realización de los cursos y están destinadas a desempleados. Por ello, una vez finalizada la acción formativa y comprobado que se cumplen los requisitos, el abono de las ayudas debe hacerse efectivo en el plazo más breve posible.

Las quejas recibidas proceden fundamentalmente de Castilla-La Mancha y de Andalucía. En Castilla-La Mancha se han constatado demoras superiores a un año en el abono de estas ayudas. La **Consejería de Empleo y Economía** justifica la demora por las modificaciones llevadas a cabo en la tramitación contable de este tipo de expedientes de ayuda (13029209,14019064).

En Andalucía están pendientes de resolución expedientes relativos a cursos impartidos en 2009. La **Junta de Andalucía** ha habilitado en abril de 2015 créditos para comenzar su pago por orden de antigüedad. Esta institución ha solicitado en fechas recientes datos de carácter general sobre el volumen de expedientes pendientes de pago y sobre la cuantía del crédito necesario para atenderlo, encontrándose a la espera de recibir esta información. Se hace preciso señalar además las disfunciones que ha ocasionado en la tramitación de estos y otros expedientes el traspaso de competencias sobre Formación Profesional para el Empleo entre diversas consejerías de la Administración autonómica (13024845).

Se han recibido también quejas relativas al retraso en el cobro de las ayudas que corresponden a las empresas que imparten cursos de formación para el empleo. Así, se han constatado retrasos superiores a tres años en la tramitación de expedientes y pago a empresas por la realización de prácticas profesionales no laborales de ámbito nacional. Se trata de expedientes cuya tramitación corresponde a la Fundación Tripartita para el Empleo, y la resolución y pago de las ayudas al Servicio Público de Empleo Estatal. Según los datos recibidos, a fecha de octubre de 2015 de un total de 2.064 expedientes, se ha tramitado el pago de 59 expedientes, habiendo sido fiscalizados 232, estando 841 pendientes de la acreditación de estar al corriente del cumplimiento de sus obligaciones con la Agencia Tributaria y la Seguridad Social (14019163).

Por su parte, la Administración andaluza ha justificado el retraso en el abono de ayudas por la realización de cursos de formación para el empleo en Andalucía por el mayor rigor en su fiscalización, que ha determinado la revisión de oficio de los expedientes de los últimos ejercicios. Ello ha determinado que todavía no se hayan

abonado en su totalidad los expedientes correspondientes a cursos realizados en el año 2011, por lo que las actuaciones continúan abiertas (15013917).

La estricta fiscalización de los cursos de formación para el empleo es una obligación de la Administración ineludible. No obstante, también debe resaltarse que la falta de abono de estas subvenciones a las empresas que colaboran con la Administración para impartir estas acciones formativas agrava las dificultades económicas por las que atraviesan muchas de estas empresas y ocasiona situaciones de insolvencia o falta de liquidez que determina dificultades para el abono de las nóminas y para hacer frente a las obligaciones tributarias y de Seguridad Social, situando por este motivo a algunas de estas empresas sin capacidad de sostenerse y al límite del cierre de la actividad.

Además, para percibir las subvenciones es necesario encontrarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social. El incumplimiento de la Administración de abonar la subvención cuando finaliza la acción formativa hace que empresas que inicialmente cumplían los requisitos para recibir la ayuda no hayan podido afrontar sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social durante tres años, por lo que, cuando se ha resuelto la solicitud, se ha denegado la subvención por haber contraído la empresa deudas que no habrían existido si la Administración hubiera atendido diligentemente su obligación de pago.

Programa de inserción de mujeres víctimas de violencia de género

Las actuaciones seguidas ante el **Servicio de Empleo Andaluz (SAE)** y ante el **Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)** han permitido comprobar que no existe una partida presupuestaria específica en el SEPE para financiar las actuaciones previstas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral de mujeres víctimas de violencia de género.

Se trata de ayudas cuya financiación corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal gestionadas por las comunidades autónomas con competencia en políticas activas de empleo. El SEPE considera que, a falta de dotación presupuestaria específica, cada comunidad autónoma puede pagar la subvención con cargo a otras partidas no específicamente dirigidas a mujeres víctimas de violencia de género. Por su parte, la comunidad autónoma gestora estima que la falta de dotación presupuestaria por parte del SEPE impide tramitar las solicitudes y las mantiene sin resolver.

Este programa se ha aprobado porque se ha estimado necesario para la integración sociolaboral de las víctimas de violencia de género, en atención a su situación de especial vulnerabilidad. Su aprobación sin dotarlo de los fondos necesarios para su cumplimiento impide la aplicación de las medidas.

Esta institución ha puesto de manifiesto al SEPE el criterio conforme al cual de los preceptos de aplicación (artículo 14 del Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, y 14 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo) puede colegirse que en el presupuesto anual de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal destinados a fondos de empleo deben consignarse específicamente y desagregados de otras partidas presupuestarias los créditos destinados a financiar las medidas previstas en el Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre.

Las actuaciones prosiguen a fin de determinar las razones por las que no se ha establecido crédito específico en el SEPE para financiar las medidas de este programa y para conocer el grado de cumplimiento del mismo en las demás comunidades autónomas. De otro lado, se ha recordado a la Administración autonómica que la falta de resolución de las solicitudes por esa ausencia de partida específica de crédito no tiene amparo legal (14021120).

Certificados de profesionalidad

La falta de desarrollo en algunas comunidades autónomas de la norma estatal reguladora de los certificados de profesionalidad, aprobada en el año 2008, ha provocado que se acumulen sin resolver las solicitudes presentadas desde ese año. Se ha constatado esta situación en Andalucía, donde el procedimiento para resolver estas solicitudes se aprobó en el año 2011, y en Castilla y León, donde se aprobó en 2013.

Al cierre de este informe, en Andalucía se habían resuelto las solicitudes presentadas hasta el año 2011. En Castilla y León se habían resuelto ya 5.000 solicitudes, pero la previsión es que a finales del año 2015 se resuelvan solicitudes de abril de 2013, todavía con un retraso superior a dos años, y continúen sin resolverse un número aproximado de 10.000 expedientes. Esta institución ha puesto de manifiesto a ambas administraciones la necesidad de dedicar más medios para normalizar la tramitación de estos expedientes (14019798, 15004381, 14007824).

Se han recibido quejas procedentes de Castilla y León, referidas a la falta de desarrollo del procedimiento para acceder a módulos formativos de los certificados de profesionalidad, pese a estar prevista esta posibilidad en la norma estatal desde marzo de 2013. Tras la intervención de esta institución la Administración de Castilla y León ha subsanado esta deficiencia (14024239).

Por otro lado, el SEPE trasladó la previsión de convocar procesos de convocatoria de pruebas de competencias clave a nivel estatal, estando en proceso el estudio del perfil de las distintas convocatorias, ya que el 80 % de las personas no poseen estudios de ESO y precisarían de este primer nivel para poder conseguir

acreditar competencias profesionales en diferentes perfiles, estudiando para su realización la participación de la colaboración privada.

Otras cuestiones

Algunas quejas han puesto de relieve que en los Convenios de colaboración suscritos entre la Administración y las empresas que imparten prácticas en la formación profesional dual no se establecen mecanismos que defiendan a los alumnos ante el incumplimiento de las empresas de su obligación de abono de las becas. Así se ha constatado en Madrid. En estos casos, esta institución exige a las administraciones concernidas una actitud activa en la exigencia a las empresas del cumplimiento de su obligación (14024336).

Debe también hacerse referencia a las quejas originadas por disfunciones en la gestión de los Consorcios-escuela en Andalucía y su proceso de integración en el Servicio Andaluz de Empleo. Las quejas recibidas se refieren tanto a impago de nóminas a trabajadores como a la falta de pago de las ayudas para manutención, alojamiento y transporte de los alumnos. Esta institución ha puesto de manifiesto a la **Administración andaluza** la necesidad de que articule los mecanismos existentes para satisfacer las demandas legítimas de los afectados (15006968).

Empresas que han contratado cursos de formación para sus empleados (formación a demanda) se han visto obligadas a reintegrar las deducciones en la cuota de la Seguridad Social a las que tenían derecho, por apreciar la Administración irregularidades en la acción formativa atribuibles a la empresa contratada para impartir los cursos. Por ello, se han iniciado actuaciones para conocer el control que realiza la Administración de las empresas que imparten acciones formativas cuando detecta estas irregularidades (15009503).

En ocasiones las administraciones autonómicas aceptan la transferencia de competencias en materia de formación para el empleo pero no dedican los medios necesarios para impartirla. Así se ha constatado en Cantabria, que ha asumido las competencias del Instituto Social de la Marina para impartir formación a los demandantes de empleo del sector del mar, pero considera que carece de medios para impartir la formación. Tras la intervención de esta institución se han iniciado actuaciones ante el **Servicio Cántabro de Empleo** y el **Instituto Social de la Marina** para procurar formación a este sector (10034847).

10.2.3 Fondo de Garantía Salarial (FOGASA)

En el curso de este año han disminuido sustancialmente las quejas relativas a los retrasos en el reconocimiento de prestaciones de FOGASA, debido fundamentalmente a la decisión de adoptar un plan de choque iniciado en octubre de 2013 y desarrollado durante el año 2014 para resolver el ingente volumen de expedientes acumulado por el aumento de los despidos en situación de insolvencia empresarial padecido a causa de la crisis económica. FOGASA está obligada a resolver estos expedientes en el plazo de tres meses y acumulaba retrasos superiores a dos años en muchas de sus unidades periféricas, durante los cuales los trabajadores despedidos no habían percibido los salarios e indemnizaciones que les correspondían. Todavía se reciben quejas que revelan demoras muy superiores al plazo de tres meses en algunas unidades periféricas, como Madrid y Santa Cruz de Tenerife, sobre las que se realizan seguimientos puntuales (15011393, 15010906).

Esta institución ha recordado a **FOGASA** en distintas ocasiones su obligación de emitir certificado de actos presuntos a solicitud de interesado transcurrido el plazo máximo de resolución. En los casos examinados, tras la intervención de esta institución, FOGASA se ha comprometido a emitir este certificado. No obstante las quejas recibidas parecen indicar que FOGASA todavía no cumple con carácter general esta obligación legal (12025654, 15003299).

También se ha indicado la conveniencia de acomodar la redacción del real decreto por el que se regula FOGASA a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora del orden social, de modo que quede claro qué actos del Fondo de Garantía Salarial son recurribles en alzada y qué actos son recurribles ante la jurisdicción social sin necesidad de presentar reclamación administrativa previa (15005803).

El asunto de mayor relevancia examinado en relación con FOGASA ha sido el de los efectos de las resoluciones extemporáneas, lo que afecta a buena parte de las dictadas por este organismo. La lectura de la normativa propia reguladora de este organismo, en relación con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, determina que el silencio administrativo tiene en este caso sentido positivo, de modo que la resolución extemporánea debe ser en todo caso estimatoria de la solicitud de prestaciones, debiendo acudir en caso de no ser procedente el reconocimiento a un procedimiento revisorio.

La constatación de que FOGASA mantenía un criterio contrario al expuesto determinó el inicio de actuaciones de oficio en las que, con apoyo jurisprudencial, se instó a este organismo a que acomodara su actuación a los preceptos legales de aplicación. Posteriormente, el Tribunal Supremo, en sentencia dictada en recurso de casación para unificación de doctrina en marzo de 2015, ha fijado su doctrina

jurisprudencial en el mismo sentido apuntado por esta institución, al establecer que una vez operado el silencio positivo, no puede realizarse juicio de legalidad del acto presunto. El silencio positivo despliega todos sus efectos, y solo cede cuando exista un interés general prevalente, o cuando realmente el derecho cuyo reconocimiento se postula no existe.

FOGASA, con la intención declarada de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal Supremo, ha dictado unas instrucciones a partir de las cuales ha elaborado un modelo de resolución extemporánea desestimatoria y un listado de causas de denegación que le sirven de fundamento. Esta institución discrepa del criterio de FOGASA y estima que la apreciación de estas causas de denegación implica el juicio de legalidad que proscribe el Tribunal Supremo, ya que coinciden precisamente con las causas que fundamentarían la denegación de las solicitudes en el plazo legal de resolución. Las actuaciones han concluido dando traslado de la discrepancia de criterio (15002301).

10.2.4 Otros asuntos

Oficinas de empleo

Se ha constatado la saturación de la Oficina de Empleo de Ayamonte (Huelva), lo que previsiblemente es extensible a otras, y la imposibilidad de atender todas las solicitudes que diariamente se presentan debido a la falta de personal. Esta situación determina que sea imposible concertar cita a través del teléfono y de la página web del Servicio Andaluz de Empleo por no existir citas disponibles, pese a tratarse de un trámite en el que, según informa la misma página web, el ciudadano necesariamente precisa cita previa para ser atendido.

Conforme a la información recibida, la carencia de personal es estructural, y afecta también a otras oficinas de empleo de la provincia de Huelva. En atención a lo anterior en fechas recientes se han iniciado **actuaciones de oficio**, en las que se ha solicitado información sobre el funcionamiento y dotación de esta oficina y las demás oficinas de empleo de la provincia de Huelva y se ha instado a que se modifique la página web y se indique a los interesados el procedimiento a seguir cuando precisan realizar un trámite con carácter urgente, en evitación de perjuicios (15014015).

Representación sindical

Las actuaciones de oficio seguidas ante la **Consejería de Presidencia de la Región de Murcia** han permitido constatar la sistemática concesión de subvenciones nominativas directas a dos organizaciones sindicales y organizaciones empresariales en las

sucesivas Leyes de Presupuestos de la Región de Murcia y siempre por los mismos conceptos, en atención a su condición de más representativas.

La consejería estima que esta decisión está amparada por la prevalencia que otorgan a los sindicatos más representativos (la Constitución y la Ley Orgánica de Libertad Sindical). Indica que estas organizaciones participan en numerosos consejos asesores y la Administración consensúa con otras organizaciones empresariales y sindicales más representativas sus planes de empleo, y esas subvenciones compensan esta actividad.

Esta institución considera que se trata de actuaciones susceptibles de incardinarse dentro de los fines de defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que se atribuyen por la Constitución a todos los sindicatos sin excepción. En atención a la jurisprudencia constitucional, el empleo del criterio de la mayor representatividad como exclusivo y excluyente en estos supuestos podría colisionar con la interpretación conjunta de los artículos 14 y 28.1 de la Constitución relativos al principio de igualdad y de libertad sindical.

La plena efectividad de los derechos antes mencionados aconseja que se posibilite la participación de los sindicatos con representación suficiente en estas actuaciones y, en su caso, acceder a las subvenciones derivadas de estas. La **Recomendación** dirigida en este sentido a la Consejería de Presidencia de la Región de Murcia no ha sido aceptada (14010641).

Inspección de trabajo

Han continuado las actuaciones de oficio iniciadas en el año 2014 en relación con la demora apreciada en la resolución de recursos de alzada contra resoluciones sancionadoras de la inspección de trabajo, superior a tres años. En el curso del año 2015 se han cubierto algunas plazas vacantes y se ha puesto en marcha una nueva aplicación informática con la que se pretende mejorar la gestión de la actividad. Las medidas adoptadas han permitido incrementar el ritmo de resolución de expedientes pero resultan insuficientes. Debe dejarse constancia de la necesidad de aumentar los medios personales de las unidades administrativas encargadas de su gestión, para normalizar su tramitación a medio plazo (14016566).

Retraso en tramitación y abono de expedientes de reclamación de salarios de tramitación

Se ha detectado un retraso de tres años en la gestión de los expedientes de reclamación al Estado de salarios de tramitación en juicios por despido. En el curso de las

Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas

actuaciones de oficio seguidas el pasado año, el **Ministerio de Justicia** señalaba como causa fundamental de este retraso el procedimiento aplicable que, según señalaba, ocasionaba un «bloqueo» de los créditos presupuestarios.

Esta situación se pretendió superar mediante la aprobación de un nuevo procedimiento de tramitación de estas reclamaciones. No obstante, las quejas parecen indicar que este nuevo procedimiento no ha satisfecho las expectativas, ya que no se aprecia una reducción sustancial de los plazos de tramitación y abono de las cantidades reconocidas.

El **Ministerio de Justicia** ha reconocido la situación y ha adoptado como solución de urgencia una encomienda de gestión para realizar las tareas mecánicas que comporta la tramitación de los expedientes. Esta institución permanecerá atenta para comprobar la efectividad de esta medida (14004536, 15014094).