

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

10813 *Resolución de 28 de abril de 2015, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 28 de abril de 2015, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), acuerda:

Instar al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a:

1. Estudiar la mejora del régimen de financiación del sistema de protección por desempleo, y en su caso, impulsar la creación, cuando las condiciones económicas lo permitan, de instrumentos que garanticen un equilibrio financiero de dicho sistema a largo plazo.
2. Garantizar el cumplimiento de lo establecido en la Estrategia Española de Activación para el Empleo en cuanto que las Comunidades Autónomas acrediten en su totalidad ante el Servicio Público de Empleo Estatal, también respecto de los remanentes de fondos comprometidos, la aplicación de los fondos recibidos a la finalidad para la que se otorgó la subvención.

Palacio del Congreso de los Diputados, 28 de abril de 2015.—El Presidente de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Ricardo Tarno Blanco.—La Secretaria Primera de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, Teresa García Sena.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA FINANCIACIÓN DE LAS PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS Y NO CONTRIBUTIVAS GESTIONADAS POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL (SPEE)

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 26 de enero de 2012, el informe de Fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES.

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO.
2. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO.
 - 2.1. El Servicio Público de Empleo Estatal.
 - 2.1.1. Estructura.
 - 2.1.2. Funciones del Servicio Público de Empleo Estatal.
 - 2.2. Los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas.
3. MARCO NORMATIVO.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. OBJETIVOS Y ALCANCE.
2. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES.
3. CONCLUSIONES.
 - 3.1. Conclusiones sobre la naturaleza jurídica de las prestaciones de la acción protectora por desempleo y su financiación.
 - 3.2. Conclusiones relativas a las políticas de empleo financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.
4. RECOMENDACIONES.
 - 4.1. Dirigidas al Ministerio de Trabajo e Inmigración.
 - 4.2. Dirigidas al Servicio Público de Empleo Estatal.

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO.

1. POLÍTICAS DE EMPLEO.
 - 1.1. Introducción.
 - 1.2. Prestaciones por desempleo.
 - 1.2.1. Introducción.
 - 1.2.2. Nivel contributivo.
 - 1.2.3. Nivel asistencial.
 - 1.2.4. Acciones específicas.
 - 1.3. Políticas activas de empleo.
 - 1.3.1. Introducción.
 - 1.3.2. Distribución de competencias en la ejecución de las políticas activas de empleo.
 - 1.3.3. Programas de fomento del empleo.
 - 1.3.4. Programas de formación.

2. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.

2.1. Introducción.

2.2. Régimen financiero.

2.2.1. Introducción.

2.2.2. Evolución del régimen financiero de la acción protectora por desempleo.

2.3. Régimen financiero de las prestaciones por desempleo.

2.4. Relaciones financieras derivadas del procedimiento de gestión y control de las cuotas por desempleo y formación profesional.

2.5. Procedimiento de gestión y control del Fondo Social Europeo.

2.5.1. Gestión y control de los programas operativos.

2.5.2. Contabilización de los fondos procedentes del Fondo Social Europeo.

2.6. Reintegros de subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas.

ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

BOE	Boletín Oficial del Estado.
DGTyPF	Dirección General del Tesoro y Política Financiera.
FSE	Fondo Social Europeo.
FTFE	Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.
IPREM	Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples.
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
LGS	Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
MCA	Marco Comunitario de Apoyo.
SPEE	Servicio Público de Empleo Estatal.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social.
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
UAFSE	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.

SECCIÓN I. CONSIDERACIONES GENERALES

1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por Acuerdo del Pleno de fecha 28 de enero de 2010, mediante el que se aprobó el «Programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2010» remitido a las Cortes Generales, ha realizado, a iniciativa propia, una «Fiscalización de la financiación de las prestaciones contributivas y no contributivas gestionadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE)».

2. EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

El artículo 149 de la Constitución Española reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en materia de legislación laboral y legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por los órganos de las Comunidades Autónomas. Por su parte, los diferentes Estatutos de Autonomía han recogido, en sus textos normativos, las competencias de dicha ejecución en esta materia.

En este contexto normativo, la Administración General del Estado ha venido traspasando a todas las Comunidades Autónomas la gestión de las funciones y servicios que venía realizando, en su momento el extinto Instituto Nacional de Empleo y, en la actualidad el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SPEE) en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación¹.

En relación con el traspaso de funciones y servicios efectuado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, con fecha de efectos de 1.1.2011, es necesario señalar que este Acuerdo de traspaso requiere de un acuerdo complementario en el que se deben desarrollar dichos traspasos, que a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización desarrollados en la sede del SPEE (febrero de 2011) no había sido aún suscrito. En dicho acuerdo complementario debe desarrollarse, asimismo, el procedimiento de compensación por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco a la Administración General del Estado relativo al coste de las bonificaciones de cuotas empresariales.

Por tanto, todas las Comunidades Autónomas han asumido las funciones y servicios que venía realizando el SPEE en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación. En particular, las Comunidades Autónomas han asumido las funciones recogidas en los Reales Decretos de traspaso sobre intermediación en el mercado de trabajo, gestión y control de políticas de empleo, además de la titularidad de los Centros Nacionales de Formación Profesional Ocupacional.

En el siguiente cuadro se recoge la normativa reguladora, así como la fecha de efectividad de los traspasos efectuados a las Comunidades Autónomas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional encomendado al SPEE:

¹ La última Comunidad Autónoma en asumir las funciones y servicios del SPEE, ha sido la Comunidad Autónoma del País Vasco. Entre las funciones y servicios de la Administración General del Estado que asume la Comunidad Autónoma del País Vasco, de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto 1441/2010, destaca por su novedad:

«Los incentivos a la contratación, mediante el régimen de bonificaciones de las cuotas sociales, de conformidad con lo previsto en la legislación estatal, en relación con los trabajadores y trabajadoras de los centros de trabajo radicados en la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como respecto de los trabajadores y trabajadoras autónomos radicados en la misma.

En aplicación de los principios que informan el sistema de la Seguridad Social, la Comunidad Autónoma del País Vasco compensará a ésta el coste de tales bonificaciones, de acuerdo con el apartado G.3.b) de este acuerdo».

De la misma forma, en el apartado B.3.c) de este mismo Acuerdo se traspasa a la Comunidad Autónoma del País Vasco «En materia de formación profesional para el empleo» «Las actividades de evaluación, seguimiento y control de las iniciativas de formación de demanda, financiadas mediante bonificaciones en las cuotas de formación profesional, que se aplican las empresas en relación a los centros de trabajo radicados en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

La Comunidad Autónoma del País Vasco compensará al Estado el coste de tales bonificaciones, de acuerdo con el apartado G.3.a) de este acuerdo».

CUADRO N.º 1

TRASPASO A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DEL TRABAJO, EMPLEO Y FORMACIÓN PROFESIONAL CORRESPONDIENTE AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NORMATIVA	FECHA DE EFECTIVIDAD
CATALUÑA	Real Decreto 1050/1997	1/1/1998
GALICIA	Real Decreto 1375/1997	1/1/1998
VALENCIANA	Real Decreto 2673/1998	1/1/1999
CANARIAS	Real Decreto 150/1999	31/5/1999
FORAL DE NAVARRA	Real Decreto 811/1999	1/10/1999
MADRID	Real Decreto 30/2000	1/1/2000
PRINCIPADO DE ASTURIAS	Real Decreto 11/2001	1/1/2001
EXTREMADURA	Real Decreto 664/2001	1/7/2001
ILLES BALEARS	Real Decreto 1268/2001	1/1/2002
CANTABRIA	Real Decreto 1418/2001	1/1/2002
CASTILLA y LEÓN	Real Decreto 1187/2001	1/1/2002
LA RIOJA	Real Decreto 1379/2001	1/1/2002
ARAGÓN	Real Decreto 646/2002	1/7/2002
CASTILLA-LA MANCHA	Real Decreto 1385/2002	1/1/2003
REGIÓN DE MURCIA	Real Decreto 468/2003	1/5/2003
ANDALUCÍA	Real Decreto 467/2003	1/5/2003
PAÍS VASCO	Real Decreto 1441/2010	1/1/2011

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (modificada mediante Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo), el Sistema Nacional de Empleo está constituido por el conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.

El Sistema Nacional de Empleo deberá garantizar, entre otros, el cumplimiento de los siguientes fines:

- Fomentar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo.
- Asegurar que los servicios públicos de empleo, en el ámbito de sus respectivas competencias, aplican las políticas activas conforme a los principios de igualdad y no discriminación.
- Garantizar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo.

Son órganos del Sistema Nacional de Empleo la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (que es el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas en materia de política de empleo y especialmente en lo relacionado con la Estrategia Española de Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo) y el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo (que es el órgano consultivo de participación institucional en materia de política de empleo, integrado por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, de las organizaciones empresariales y de las organizaciones sindicales más representativas).

2.1. El Servicio Público de Empleo Estatal

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 56/2003, «El Servicio Público de Empleo Estatal es el organismo autónomo de la Administración General del Estado al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, en el marco de lo establecido en esta ley».

En virtud de lo establecido en la Disposición adicional primera de la mencionada Ley, el Instituto Nacional de Empleo pasó a denominarse SPEE, conservando el régimen jurídico, económico, presupuestario, patrimonial y de personal, así como la misma personalidad jurídica y naturaleza de organismo autónomo de la Administración General del Estado.

Así, el SPEE es un organismo autónomo de los previstos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), adscrito al Ministerio de Trabajo e Inmigración (Real Decreto 777/2011, de 3 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración) a través de la Secretaría de Estado de Empleo.

El SPEE tiene personalidad jurídica propia e independiente de la Administración General del Estado, dispone de plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, así como de patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión.

2.1.1. Estructura

El SPEE, para el cumplimiento de sus funciones, se articula en torno a una estructura central y a una estructura periférica.

La estructura central del SPEE está constituida por el Consejo General (integrado por la Secretaría de Estado de Empleo, la Dirección General del SPEE, ocho representantes de las organizaciones sindicales, ocho representantes de las asociaciones empresariales, ocho representantes de la Administración Pública y el Secretario); la Comisión Ejecutiva Central (integrada por la Dirección General del SPEE, tres representantes de la Administración Pública, cuatro representantes de las organizaciones sindicales, cuatro representantes de las asociaciones empresariales y el Secretario) y la Dirección General del SPEE a quien corresponde dirigir, coordinar, planificar y controlar las actividades del SPEE, de quien depende, a su vez, un total de siete Subdirecciones Generales.

En su estructura periférica, los servicios del SPEE se clasifican en órganos de gestión y órganos de participación institucional.

Son órganos de gestión territorial los Coordinadores Territoriales (responsables de coordinar las actuaciones de los directores provinciales en las respectivas Comunidades Autónomas), los Directores Provinciales, y las oficinas de empleo y/o prestaciones, y las unidades administrativas dependientes del Director Provincial en el ámbito provincial y local. Son órganos de participación institucional, las Comisiones Ejecutivas Territoriales (integradas por representantes del SPEE, de las organizaciones empresariales y sindicales).

2.1.2. Funciones del Servicio Público de Empleo Estatal

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (según redacción dada por el citado Real Decreto-ley 3/2011), así como en el Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del SPEE, este organismo autónomo al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo, tiene, entre otras, las siguientes competencias:

- Elaborar y elevar al Ministerio de Trabajo e Inmigración las propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo, formación para el empleo y protección por desempleo que procedan.
- Elaborar el anteproyecto de su presupuesto de ingresos y gastos.
- Impulsar el desarrollo del Sistema Nacional de Empleo en colaboración con los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas prestando especial atención a la coordinación entre las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo.
- Elaborar el proyecto de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo en colaboración con las Comunidades Autónomas.
- Percibir las ayudas financieras de la Unión Europea de fondos europeos para la cofinanciación de acciones y programas sufragados con cargo a su presupuesto y proceder a la justificación y valoración de las mismas.

— Realizar la gestión y el control de las prestaciones por desempleo, garantizando el cumplimiento del compromiso de actividad, y ejerciendo la potestad sancionadora en esta materia, de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente.

— Mantener las bases de datos que garanticen el registro de ofertas, demandas y contratos, mantener el observatorio de las ocupaciones y elaborar estadísticas en materia de empleo y desempleo con fines estatales.

— Gestionar los programas de empleo y formación profesional para el empleo, que le correspondan normativamente y estén consignados en su presupuesto de gastos.

— Llevar a cabo investigaciones, estudios y análisis sobre la situación del mercado de trabajo y los instrumentos para mejorarlo, en colaboración con las respectivas Comunidades Autónomas.

— Cualesquiera otras competencias que legal o reglamentariamente se le atribuyan.

Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Real Decreto 1414/1981, de 3 de julio, corresponde al Instituto Social de la Marina, las acciones que competen al SPEE respecto a los beneficiarios del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar, en la gestión de las políticas de empleo.

2.2. Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas

La Ley 56/2003 preceptúa que se considera a los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas los órganos o entidades a los que dichas Administraciones encomiendan, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

Por su parte, el artículo 18 de la mencionada Ley señala que «los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en función de su capacidad de autoorganización, se dotarán de los órganos de dirección y estructura para la prestación del servicio al ciudadano. Dichos Servicios Públicos de Empleo contarán con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los órganos de representación de carácter consultivo, en la forma en que se prevea por las Comunidades Autónomas, teniendo dicha participación carácter tripartito y paritario».

Los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, como parte integrante del Sistema Nacional de Empleo, tienen encomendadas dos competencias, principalmente:

— La gestión de las políticas activas de empleo consideradas como «el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social».

— La intermediación laboral, entendida como «el conjunto de acciones que tienen por objeto poner en contacto las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo para su colocación. La intermediación laboral tiene como finalidad proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus características y facilitar a los empleadores los trabajadores más apropiados a sus requerimientos y necesidades».

3. MARCO NORMATIVO

El marco normativo regulador básico de la acción protectora por desempleo, a la fecha en la que este Proyecto de informe se remite para alegaciones, se encuentra constituido por las siguientes disposiciones:

— Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

— Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

— Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

— Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

— Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

— Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

- Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.
- Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.
- Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- Orden TAS/2307/2007, de 27 de julio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo en materia de formación de demanda y su financiación, y se crea el correspondiente sistema telemático, así como los ficheros de datos personales de titularidad del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Orden TAS/718/2008, que desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Orden TIN/2805/2008, de 26 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de acciones de apoyo y acompañamiento a la formación y se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación.
- Orden TIN/380/2009, de 18 de febrero, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2009, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.
- Orden TIN/381/2009, de 18 de febrero, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio 2009, para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, subvenciones para financiar el coste imputable a 2009 del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008.
- Orden TIN/2183/2009, de 31 de julio, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2009, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones para financiar el coste imputable a 2009 de la prórroga de la medida consistente en la contratación de 1.500 orientadores para el reforzamiento de la red de oficinas de empleo incluida en el Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2009.
- Orden TIN/3270/2009, de 30 de noviembre, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2009, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones adicionales a las establecidas en la Orden TIN/380/2009, de 18 de febrero, para el programa de modernización de los servicios públicos de empleo según la Ley 45/2002, de 13 de diciembre.

Fondo Social Europeo:

- Real Decreto 683/2002, de 12 de julio, por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo.
- Reglamento (CE) N.º 1784/1999 del Parlamento y del Consejo, de 12 de julio de 1999, relativo al Fondo Social Europeo.
- Reglamento (CE) N.º 1081/2006 del Parlamento y del Consejo, de 5 de julio, relativo al Fondo Social Europeo.
- Reglamento (CE) N.º 1083/2006 del Consejo, de 11 de julio, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión.
- Reglamento (UE) N.º 539/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de junio de 2010 que modifica el Reglamento (CE) N.º 1083/2006 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, con respecto a la simplificación de determinados requisitos y a determinadas disposiciones relativas a la gestión financiera.

SECCIÓN II. NATURALEZA DEL EXAMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. OBJETIVOS Y ALCANCE

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 22 de diciembre de 2010, los objetivos de esta Fiscalización son los siguientes:

- a) Analizar el modelo de financiación de las políticas activas y políticas pasivas de empleo (prestaciones por desempleo) gestionadas por el SPEE.
- b) Analizar los procedimientos de gestión y control establecidos por el Servicio Público de Empleo Estatal respecto a los ingresos procedentes del Fondo Social Europeo que cofinancian los programas de empleo y de formación profesional.
- c) Analizar las relaciones financieras entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Tesorería General de la Seguridad Social respecto a la gestión y control de las cuotas por desempleo y de formación profesional, así como el pago de las prestaciones contributivas y asistenciales.
- d) Analizar las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad de Mujeres y Hombres, en caso de que surjan en el curso de los trabajos de fiscalización.

Para la consecución de los objetivos anteriores este Tribunal de Cuentas ha aplicado todos los procedimientos y técnicas que ha considerado necesarios sobre los diferentes documentos y expedientes formalizados por el SPEE.

Asimismo, se ha analizado la ejecución de los créditos asignados en el presupuesto de gastos de la Sección Presupuestaria 19 «Ministerio de Trabajo e Inmigración», Organismo 101 «Servicio Público de Empleo Estatal», Programas 241A «Fomento de la inserción y estabilidad laboral», 251M «Prestaciones a los desempleados» y 000X «Transferencias Internas», relativos al ejercicio 2009, así como la ejecución del presupuesto de ingresos de dicho Organismo en el citado ejercicio, sin perjuicio del análisis efectuado sobre otros periodos temporales necesario para el cumplimiento de los objetivos establecidos para esta Fiscalización.

El Tribunal de Cuentas ha realizado las comprobaciones y verificaciones en la sede del SPEE en Madrid, obteniendo los datos, documentos y antecedentes necesarios a través de la revisión de la documentación soporte existente al respecto (estados, registros, informes, expedientes, actas, bases de datos, etc.) y de entrevistas con los responsables del citado organismo autónomo.

De la misma forma se han realizado comprobaciones en la sede de la Tesorería General de la Seguridad Social con el fin de verificar las relaciones y el circuito financiero existente entre la citada Tesorería General y el SPEE en relación con las cotizaciones por desempleo y formación profesional, así como el pago de las prestaciones contributivas y asistenciales.

2. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de informe de esta Fiscalización fue remitido el 5 de octubre de 2011, por este Tribunal de Cuentas, al Ministro de Trabajo e Inmigración y al Subsecretario del Ministerio de Trabajo e Inmigración para su conocimiento, así como al Secretario de Estado de Empleo, al Secretario de Estado de la Seguridad Social, al Director General del Servicio Público de Empleo Estatal y al Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Por otra parte, también se dio traslado del Anteproyecto de informe a los titulares de la Secretaría General de Empleo y de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal que ejercieron estos cargos durante el periodo al que se refiere el Anteproyecto de informe.

Dentro del plazo legal fueron recibidas en este Tribunal de Cuentas las alegaciones formuladas por el Secretario de Estado de Empleo, por el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la ex-Secretaría General de Empleo, por el ex-Director General del Servicio Público Estatal y por el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social. El resto de destinatarios del Anteproyecto de informe no remitieron alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del informe y, en los casos en que este Tribunal lo ha considerado necesario, han sido reflejadas

mediante notas a pie de página. En todo caso, la totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al informe de Fiscalización.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los alegantes, en relación con el contenido del Anteproyecto de informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido del citado Anteproyecto.

3. CONCLUSIONES

A continuación se exponen las incidencias más significativas que el Tribunal de Cuentas ha constatado en la realización de esta Fiscalización, todas ellas referidas a los correspondientes apartados de la Sección III de este informe, donde se desarrollan más detalladamente.

3.1. Conclusiones sobre la naturaleza jurídica de las prestaciones de la acción protectora por desempleo y su financiación

1. De acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, las prestaciones correspondientes a la acción protectora por desempleo así como su régimen de financiación forman parte del Sistema de Seguridad Social, si bien presentan unas peculiaridades que las diferencian y singularizan del resto de prestaciones del Sistema. Estas peculiaridades son las siguientes:

— Las prestaciones de la acción protectora por desempleo y su financiación tienen una regulación autónoma, distinta y separada del resto de prestaciones de Seguridad Social.

— La gestión de las prestaciones de la acción protectora por desempleo corresponde al organismo autónomo Servicio Público de Empleo Estatal, mientras que la gestión del resto de prestaciones del Sistema de Seguridad Social corresponde a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

— El modelo de financiación de la acción protectora por desempleo, recogido en el artículo 223 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece una doble financiación (cotización de empresarios y trabajadores y aportaciones del Estado), sin especificar un reparto determinado de la carga financiera sobre cada una de estas dos fuentes de financiación, ni tampoco una afectación expresa de cada una de ellas a unos fines concretos, configurándose en consecuencia como un sistema financiero mixto e indistinto.

Por el contrario, el modelo de financiación del resto de prestaciones del Sistema de Seguridad Social, recogido en el artículo 86 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, establece una auténtica separación de fuentes de financiación en función del tipo de prestación, dado que especifica las prestaciones que son financiadas por la Administración General del Estado y las que son financiadas a cargo de las cotizaciones sociales y otros ingresos.

Por tanto, no existe una afectación legal de los recursos financieros del Servicio Público de Empleo Estatal a los gastos derivados de acción protectora por desempleo, a excepción de las cotizaciones por formación profesional que deben destinarse legalmente a los gastos de formación profesional para el empleo.

Por otra parte, la Ley 56/2003, de Empleo, creó el Sistema Nacional de Empleo, solapándolo con el Sistema de Seguridad Social en el ámbito de la protección por desempleo, generando, a juicio de este Tribunal, algunas situaciones de difícil encaje conceptual, entre las cuales destaca el hecho de que las políticas activas de empleo (articuladas bajo la forma de subvenciones, ayudas, incentivos o bonificaciones) que forman parte de la acción protectora por desempleo y que, además, son ejecutadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y no por la Seguridad Social, puedan ser financiadas con cargo a las cotizaciones sociales (Epígrafe III.2.3).

En este contexto, este Tribunal de Cuentas ha venido señalando en la Declaración de la Cuenta General del Estado que existe una falta de homogeneidad en el tratamiento de la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y asistenciales del Servicio Público de Empleo Estatal, con el del resto de entidades que gestionan las prestaciones derivadas de la acción protectora del Sistema de la Seguridad Social.

A este respecto, es necesario señalar que las Recomendaciones del Pacto de Toledo aprobadas por el Congreso de los Diputados el 25 de enero de 2011 realizan una mención específica a las políticas activas de empleo (que forman parte de la acción protectora por desempleo), en particular a la financiación de las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social al señalar expresamente que « ... la Comisión ha resuelto que, en todo caso, las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general», situación que todavía no se ha visto plasmada por el legislador en nuestro ordenamiento jurídico.

A juicio de este Tribunal de Cuentas el modelo de financiación de la protección por desempleo regulado en el precitado artículo 223 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, si bien permite una «flexibilidad financiera», adecuada al principio de universalidad de estas prestaciones con el fin de subvenir las situaciones de necesidad (desempleo), se aparta del sistema general de separación de fuentes de financiación más característico de nuestro Sistema de Seguridad Social, basado en el principio contributivo, máxime cuando el citado Texto Refundido contempla una cotización específica para la contingencia por desempleo, apartándose, asimismo, de las Recomendaciones del Pacto de Toledo (subepígrafe III.2.2.2).

3.2. Conclusiones relativas a las políticas de empleo financiadas por el Servicio Público De Empleo Estatal

1. El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, prevé en su articulado que dicho subsistema se financiará, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y trabajadores, con las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo y con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, señalando en su Disposición adicional octava que el Gobierno articulará las fórmulas y medidas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación para el empleo provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicables en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación.

Por su parte, las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado han venido estableciendo que, sin perjuicio de otras fuentes de financiación, los fondos provenientes de la cuota de formación profesional se destinarán a financiar el subsistema de formación profesional para el empleo, regulado por el citado Real Decreto anterior.

De conformidad con lo dispuesto en la normativa anterior, este Tribunal de Cuentas considera que los recursos procedentes de la cuota de formación profesional tienen la consideración de ingreso afectado, cuya finalidad específica debe ser, en su totalidad, la financiación de las iniciativas de formación establecidas en el ordenamiento jurídico español.

En este contexto, este Tribunal de Cuentas verificó que el Servicio Público de Empleo Estatal no reflejó en su contabilidad la existencia de un remanente de tesorería generado por las cuotas de formación profesional que debía de estar afectado, exclusivamente, a financiar el subsistema de formación profesional para el empleo, sino que formó parte del remanente de tesorería general calculado por este Organismo, destinándose a financiar el déficit del conjunto de prestaciones por desempleo y no, exclusivamente, para la financiación del subsistema de formación profesional, tal y como disponía la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Servicio Público de Empleo Estatal adopte las medidas oportunas tendentes a garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la normativa reguladora del subsistema de formación profesional, con el fin de que los recursos procedentes de la cuota de formación profesional sean aplicados, en su totalidad, a la financiación de las distintas iniciativas de formación.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha verificado que, en el ejercicio 2009, el Servicio Público de Empleo Estatal aprobó tres modificaciones presupuestarias (transferencias de crédito) por importe de 40,54 millones de euros, que minoraron recursos financieros que debieron destinarse a financiar los gastos derivados del subsistema de formación profesional para el empleo; sin embargo, el citado Servicio Público destinó dichos recursos a financiar otro tipo de gastos del Organismo Autónomo, lo que no se adecua a lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009 sobre la financiación de la formación profesional para el empleo (subepígrafe III.1.3.4).

2. Respecto del procedimiento de control y contabilización de los recursos procedentes del Fondo Social Europeo que cofinancian acciones y programas sufragados con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, este Tribunal ha observado lo siguiente:

a) El Servicio Público de Empleo Estatal había infravalorado sus ingresos y reconocimientos de derechos por un importe neto de 176,68 millones de euros debido a:

— Tener reflejado, indebidamente, en sus estados contables, ingresos y reconocimientos de derechos en exceso, por importe de 72,90 millones de euros correspondientes al Marco Comunitario 1994/1999.

— No haber recogido en sus estados contables, un total de ingresos y reconocimientos de derechos por un importe de 249,58 millones de euros correspondientes al Marco Comunitario 2000/2006.

b) Por otra parte, el Servicio Público de Empleo Estatal tampoco había imputado en su contabilidad financiera un ingreso y su correlativo deudor no presupuestario por importe de 237,82 millones de euros debido a la diferencia existente, en el Marco Comunitario 2007/2013, entre las solicitudes de pago y los derechos reconocidos en el presupuesto de ingresos del ejercicio 2009. Esta diferencia se debía a la falta de aprobación por la Comisión Europea del dictamen sobre evaluación de los sistemas de gestión y control de este Marco Comunitario, requisito exigido por los Reglamentos comunitarios para efectuar los pagos.

c) El Servicio Público de Empleo Estatal tampoco había imputado en su contabilidad financiera una provisión para riesgos y gastos por importe de 334,76 millones de euros correspondientes al Marco Comunitario 1994/1999, derivada del informe sobre la liquidación final de dos programas operativos de este Marco elaborado por la Comisión Europea donde se propone una corrección financiera por esta cuantía, existiendo, en consecuencia, una incertidumbre sobre el resultado final de esta liquidación.

Por todo ello, este Tribunal de Cuentas considera que el Servicio Público de Empleo Estatal debe proceder a realizar las actuaciones oportunas tendentes a regularizar estas operaciones tanto en su presupuesto de ingresos como en su contabilidad financiera, así como requerir a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera el reintegro del importe de 176,68 millones de euros pendiente de ingreso que se le adeuda (subepígrafe III.2.3.2).

3. Los fondos de empleo de ámbito nacional relativos a programas cuya gestión ha sido transferida a las Comunidades Autónomas se gestionan de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, relativo a las subvenciones gestionadas.

Este artículo exige que el remanente de fondos no comprometidos (créditos totales menos compromisos de créditos) mantengan el destino específico para el que dichos fondos fueron transferidos, es decir, la ejecución de políticas activas de empleo, debiendo ser descontado dicho importe, en el ejercicio siguiente, de la cuantía total a transferir a la Comunidad Autónoma correspondiente, lo que realiza correctamente el Servicio Público de Empleo Estatal.

Sin embargo, respecto al remanente de fondos comprometidos (diferencia existente entre los compromisos de créditos y las obligaciones reconocidas), el Servicio Público de Empleo Estatal no tiene constancia fehaciente de que los fondos transferidos a las Comunidades Autónomas hayan sido destinados, efectivamente, a la finalidad para la que fueron concedidos, es decir, a la financiación de políticas activas de empleo, pues no existe la obligación legal de que las Comunidades Autónomas justifiquen ante el citado Organismo autónomo la aplicación de los fondos a las políticas activas de empleo.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, el contenido del régimen de justificación de estas subvenciones gestionadas, si bien acorde con la normativa vigente, conlleva el riesgo de que los fondos recibidos por las distintas Comunidades Autónomas, sobre los cuales no se haya contraído una obligación presupuestaria (remanente de fondos comprometidos), puedan ser destinados a la financiación de acciones distintas para las que inicialmente fueron concedidas (políticas activas de empleo) al no acreditarse, en su totalidad, la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad para la que fueron concedidas dichas subvenciones (subepígrafe III.2.4.2).

4. En los ejercicios 2008 y 2009, el Servicio Público de Empleo Estatal concedió de forma directa, en el marco de las políticas activas de empleo, cinco subvenciones nominativas relativas a los Planes Integrales de Empleo al amparo de lo dispuesto en el artículo 22.2.a) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, previstas en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de dichos ejercicios.

Con relación a estas subvenciones, el Tribunal de Cuentas ha observado diversas incidencias en la subvención nominativa denominada «Plan Integral de Empleo de Andalucía. Bahía de Cádiz» financiada con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal, por importe de 25,32 millones de euros, en cada uno de los dos ejercicios citados.

Así, de acuerdo con el convenio de colaboración suscrito entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Comunidad Autónoma de Andalucía con fecha 5.12.2008, esta subvención tiene por objetivo establecer el marco de colaboración para el desarrollo de medidas que favorezcan la cualificación del capital humano y su inserción laboral, así como medidas de carácter social para los trabajadores con mayores dificultades de inserción en el marco del Plan de Empleo de la Bahía de Cádiz, en consonancia con lo preceptuado en la Disposición adicional sexagésima sexta de la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008.

Entre las actuaciones concretas a desarrollar en este marco de colaboración se establecía la concesión de acciones de carácter social, garantes de un nivel mínimo de ingresos, para aquellos trabajadores que, teniendo al menos cumplidos 53 años de edad, presentasen mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, las actuaciones concretas a desarrollar mediante esta subvención nominativa, que debían destinarse exclusivamente a políticas activas de empleo, comprendieron finalmente tanto actividades enmarcadas dentro del ámbito de las políticas activas de empleo, como en el ámbito de las prestaciones económicas por desempleo, a través de las denominadas acciones de carácter social.

Por otra parte, este Tribunal de Cuentas ha verificado que durante los ejercicios 2008 y 2009 los compromisos de crédito reconocidos por la Comunidad Autónoma de Andalucía, en concepto de acciones de carácter social, ascendieron a 16 millones de euros, sin que la documentación justificativa aportada, haya permitido a este Tribunal determinar el carácter específico de estas acciones, así como el colectivo de personas afectadas por las mismas, impidiendo con ello comprobar si los recursos asignados en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal fueron destinados a los fines recogidos en el convenio de colaboración suscrito, esto es, favorecer la cualificación del capital humano y su inserción laboral.

Por ello, a juicio de este Tribunal de Cuentas, el Servicio Público de Empleo Estatal debería revisar las acciones de carácter social financiadas mediante las subvenciones nominativas concedidas a la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo del Plan Integral de Empleo de la Bahía de Cádiz, cuyo importe se elevó en el bienio 2008-2009 a un total de 16 millones de euros, convenio que ha sido renovado en 2010, para asegurar la aplicación de estos fondos al destino para el que fueron concedidos² (subepígrafe III.1.3.3).

4. RECOMENDACIONES

4.1. Dirigidas al Ministerio de Trabajo e Inmigración

1. Este Tribunal de Cuentas considera que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, abundando aún más en las Recomendaciones recogidas en el Pacto de Toledo, debería estudiar la posibilidad de impulsar la modificación del régimen de financiación de la acción protectora por desempleo y tender a su homogeneización con el régimen financiero del Sistema de Seguridad Social mediante la separación de sus fuentes de financiación en consideración de los diferentes niveles de protección por desempleo³ (Epígrafe III.2.3).

2. Este Tribunal de Cuentas considera que el Ministerio de Trabajo e Inmigración, dado el incremento de la aportación financiera de la Administración General del Estado al presupuesto de ingresos del Servicio Público de Empleo Estatal experimentado en los dos últimos ejercicios, debería estudiar la posibilidad de impulsar la creación de un Fondo en el Servicio Público de Empleo Estatal que, dotado en los periodos de

² En el trámite de alegaciones, el Director General del SPEE señala que, teniendo en cuenta la opinión del Tribunal de Cuentas, solicitará información adicional a la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre las denominadas acciones de carácter social financiadas mediante estas subvenciones nominativas.

³ En el trámite de alegaciones, el Director General del SPEE señala que la modificación de la regulación de las fuentes de financiación de la protección por desempleo se podría realizar en el marco de la reforma del sistema de protección por desempleo para mejorar la vinculación con las políticas activas de empleo, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

crecimiento económico, proporcione reservas que permitan atenuar los ciclos económicos bajos garantizando, al mismo tiempo, un equilibrio financiero a largo plazo.

Este Tribunal de Cuentas considera que este Fondo podría constituirse siempre y cuando, la Administración General del Estado asuma de forma permanente la financiación de acciones de la protección por desempleo de naturaleza asistencial (subsidios por desempleo y las políticas activas de empleo, a excepción del subsistema de formación profesional cuya financiación debe ser a cargo de las cuotas de formación profesional).

En este sentido, conviene recordar que la Disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo prevé la constitución, en el citado Organismo Autónomo, de un Fondo de políticas de empleo con la finalidad de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo. Por ello este Tribunal de Cuentas considera que el Gobierno debería continuar dicho proceso con la constitución de un Fondo de prestaciones económicas por desempleo, dado el importante volumen que las mismas representan en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal⁴ (epígrafe III.3.2).

3. Este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Ministerio de Trabajo e Inmigración estudie la posibilidad de incluir en la Orden anual de distribución territorial de fondos para las políticas activas de empleo que son gestionadas por las Comunidades Autónomas, la obligación de que estas Administraciones públicas acrediten en su totalidad, ante el Servicio Público de Empleo Estatal, también respecto de los remanentes de fondos comprometidos, la aplicación de los fondos recibidos a la finalidad para la que se otorgó la subvención.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta modificación en el contenido de la justificación de los fondos recibidos por las Comunidades Autónomas, debería fundamentarse en la justificación de las obligaciones reconocidas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta que estos fondos son recursos de naturaleza pública que figuran en el presupuesto de gastos del Servicio Público de Empleo Estatal y no forman parte del coste efectivo de los traspasos de competencias a las Comunidades Autónomas⁵ (subepígrafe III.2.6.).

4.2 Dirigidas al Servicio Público de Empleo Estatal

1. El Servicio Público de Empleo Estatal debe impulsar las medidas oportunas tendentes a la dotación de un crédito específico en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con el fin de regularizar la deuda que este Organismo Autónomo mantiene con la Tesorería General de la Seguridad Social, por un importe de 72,56 millones de euros, correspondiente a las operaciones realizadas por este Servicio Común por cuenta del extinguido Fondo Nacional de Protección al Trabajo cargadas por la Tesorería General en la cuenta de relación con el Servicio Público de Empleo Estatal en diciembre del año 2000 y no registradas financieramente por este Organismo Autónomo⁶ (epígrafe III.2.4.).

2. El Servicio Público de Empleo Estatal debe proceder a adoptar las medidas oportunas tendentes a solicitar el reintegro por un importe de 4,86 millones de euros, así como los intereses de demora legalmente establecidos, a la Comunidad Autónoma de Andalucía, como consecuencia de los remanentes de crédito no comprometidos derivados de la justificación de la subvención nominativa concedida en el

⁴ En el trámite de alegaciones, el Director General del SPEE muestra su conformidad con la constitución de un Fondo de Reserva en el SPEE, señalando que la creación del citado fondo ya se recoge en el Plan Director del SPEE 2011/2012, finalizado en el mes de mayo de 2011, entre cuyos objetivos estratégicos figura: el de «Favorecer la sostenibilidad del sistema de protección por desempleo» a través de diferentes líneas de actuación entre las cuales destaca la creación y gestión de un fondo de reserva de excedentes de cuota de desempleo.

Al mismo tiempo, manifiesta en sus alegaciones que la creación de este fondo, para financiar desfases en el gasto de las prestaciones por desempleo, se podría realizar en la reforma del sistema de protección por desempleo para mejorar la vinculación con las políticas activas de empleo, establecida en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

⁵ En el trámite de alegaciones el Director General del SPEE muestra su conformidad respecto a que las Comunidades Autónomas justifiquen la totalidad de los fondos concedidos tal y como propone este Tribunal, añadiendo que en el texto de la Estrategia Española de Empleo, aprobada por el Consejo de Ministros de fecha 28 de octubre de 2011, se expone que las Comunidades Autónomas deberán justificar al SPEE no sólo las cantidades comprometidas al finalizar un ejercicio sino también las cantidades efectivamente abonadas, como consecuencia de estos compromisos, procediendo este Organismo autónomo a concretar los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en dicha Estrategia.

⁶ El Director General del SPEE, en el trámite de alegaciones, señala que dicho Organismo Autónomo intentará incluir este importe en su presupuesto de gastos para el ejercicio 2012.

ejercicio 2009, por un importe global de 25,32 millones de euros, relativa al «Plan Integral de Empleo de Andalucía. Bahía de Cádiz»⁷ (epígrafe III.1.3).

SECCIÓN III. RESULTADOS DEL TRABAJO

1. POLÍTICAS DE EMPLEO

1.1. Introducción

En virtud de lo preceptuado en el artículo 1 del Real Decreto 777/2011, de 3 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo e Inmigración «Corresponde al Ministerio de Trabajo e Inmigración la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia laboral, de ordenación y regulación del empleo y de Seguridad Social, así como el desarrollo de la política del Gobierno en materia de extranjería, inmigración y emigración».

De acuerdo con las competencias reconocidas en el artículo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo define en su artículo 1 las políticas de empleo como «el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo».

Entre los objetivos generales de la política de empleo recogidos en la mencionada Ley anterior destacan los siguientes:

a) Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo y en las acciones orientadas a conseguirlo.

b) Mantener un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, que comprende las políticas activas de empleo y las prestaciones por desempleo, asegurando la coordinación entre las mismas y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral.

En este apartado, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo e Inmigración, en el ámbito estatal y dentro del marco de los acuerdos adoptados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (denominación introducida por la Disposición adicional primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero) la coordinación de la política de empleo y, en cualquier caso, la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Española y en sus respectivos Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas en su ámbito territorial el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidas.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 206 del TRLGSS, la protección por desempleo, cuya gestión corresponde a la Administración General del Estado o las Comunidades Autónomas a las que se hace referencia posteriormente, comprende:

a) El nivel contributivo que incluye las prestaciones por desempleo total o parcial y la cotización empresarial y del trabajador a la Seguridad Social.

b) El nivel asistencial que incluye los subsidios por desempleo y el abono, en su caso, de la cotización a la Seguridad Social correspondiente a la contingencia de jubilación.

Además de los dos niveles de protección señalados anteriormente, la acción protectora por desempleo comprende «acciones específicas» de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados y aquéllas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable, entre las cuales se encuentran las bonificaciones a la contratación, que forman parte inequívoca de la acción protectora por desempleo.

⁷ En el trámite de alegaciones, el Director General del SPEE expone que, con fecha 10 de noviembre de 2011, se ha iniciado el procedimiento de reintegro con la finalidad de recuperar el importe no justificado debidamente por la Comunidad Autónoma de Andalucía en la ejecución del «Plan Integral de Empleo de Andalucía. Bahía de Cádiz» en el año 2009.

Así lo recoge específicamente el artículo 23.2 de la citada Ley 56/2003 al expresar que «La acción protectora por desempleo a que se refiere el artículo 206 del referido texto legal (TRLGSS) comprende las prestaciones por desempleo de nivel contributivo y asistencial y las acciones que integran las políticas activas de empleo».

En consecuencia, la protección por desempleo, señalada anteriormente, se puede dividir en dos grandes apartados:

a) Las políticas activas de empleo que comprenden los programas de fomento del empleo (entre los que, por su importancia cuantitativa, destacan las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social), y los programas de formación.

b) Las prestaciones por desempleo que comprenden las prestaciones por desempleo, tanto en su nivel contributivo como asistencial, así como otros dos tipos de prestaciones económicas específicas (programa de renta activa de inserción, y programa temporal de protección por desempleo e inserción).

Las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SPEE, en los ejercicios 2009 y 2010, en concepto de políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo fueron las que se recogen en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 2

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SPEE EN CONCEPTO DE POLÍTICAS DE EMPLEO.
(EJERCICIOS 2009-2010)

Millones de euros

POLÍTICAS DE EMPLEO	GESTIÓN SPEE		GESTIÓN CC.AA.		TOTAL GESTIÓN	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Activas	4.365,20	4.493,94	3.006,80	3.068,73	7.372,00	7.562,67
- Programas de fomento del empleo	3.291,03	3.308,44	1.784,05	1.970,87	5.075,08	5.279,32
- Programas de formación	1.074,17	1.185,50	1.222,75	1.097,86	2.296,92	2.283,35
PRESTACIONES POR DESEMPLEO	32.366,01	30.388,74	—	—	32.366,01	30.388,74
- Nivel contributivo	26.803,37	23.384,55	—	—	26.803,38	23.384,55
- Nivel asistencial(1)	5.562,64	7.004,19	—	—	5.562,63	7.004,19
Total	36.731,21	34.882,68	3.006,80	3.068,73	39.738,01	37.951,41

(1) Incluye renta activa de inserción.

Como se recoge en el cuadro anterior, el SPEE imputó en su presupuesto de gastos del ejercicio 2009 obligaciones por importe de 39.738,01 millones de euros, correspondiendo el 81,45% a prestaciones por desempleo y el 18,55% restante a políticas activas de empleo, situación que se ha mantenido en el ejercicio 2010 en el que, de un total de obligaciones reconocidas por importe de 37.951,41 millones de euros, el 80,07% fueron destinados a prestaciones por desempleo y el resto (19,93%) a la financiación de políticas activas de empleo. No obstante, es necesario señalar que en este último ejercicio se produjeron insuficiencias presupuestarias cifradas en 1.856,21 millones de euros, para la financiación del nivel asistencial, con lo que el gasto real ascendió a 39.807,62 millones de euros.

1.2. Prestaciones por desempleo

1.2.1. Introducción

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203 del TRLGSS la protección de la contingencia de desempleo, que se origina cuando una persona se encuentra en la situación en que, pudiendo y queriendo trabajar, pierde su empleo o ve reducida su jornada ordinaria de trabajo, se estructura en dos niveles básicos de protección: un nivel contributivo y un nivel asistencial, ambos de carácter público y obligatorio.

El nivel contributivo tiene como objeto proporcionar prestaciones sustitutivas de las rentas salariales dejadas de percibir como consecuencia de la pérdida de un empleo anterior o de la reducción de la jornada. Las prestaciones del nivel contributivo comprenden:

a) Prestación por desempleo total o parcial, regulada en los artículos 207 a 214 del TRLGSS. El derecho a percibir esta prestación se encuentra directamente relacionado con las cotizaciones efectuadas, tanto por los trabajadores como por los empresarios, a la Seguridad Social durante los periodos en los que el trabajador ha estado ocupado.

b) Abono de la aportación de la empresa y trabajador correspondiente a las cotizaciones a la Seguridad Social durante la percepción de las prestaciones por desempleo.

El nivel asistencial, complementario del nivel contributivo, garantiza la protección a los trabajadores desempleados que se encuentran en los supuestos específicos recogidos en el TRLGSS y su normativa complementaria. Las prestaciones del nivel asistencial recogen:

a) Los subsidios por desempleo, regulados en los artículos 215 a 219 del TRLGSS, cuyo derecho viene determinado por las circunstancias personales, económicas y familiares de los desempleados.

b) La prestación económica específica denominada renta agraria a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura, regulada en el Real Decreto 426/2003, de 11 de abril.

c) Abono de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes, en su caso, a la prestación de jubilación, durante la percepción del subsidio por desempleo.

Además de estos dos niveles, se suma una tercera categoría de protección por desempleo compuesta por «otras acciones específicas» recogidas en el apartado 2 del artículo 206 del TRLGSS al señalar que «La acción protectora comprenderá, además, acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional a favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. Todo ello sin perjuicio, en su caso, de las competencias de gestión de las políticas activas de empleo que se desarrollarán por la Administración General del Estado o por la Administración Autonómica, correspondiente, de acuerdo con la normativa de aplicación».

Por lo tanto, dentro de la acción protectora por desempleo y enmarcadas dentro del campo de protección de estas «acciones específicas» se encuentran tres tipos de prestaciones:

- La ayuda específica, denominada renta activa de inserción.
- El programa temporal de protección por desempleo e inserción.
- El conjunto de políticas activas de empleo definidas en el artículo 23 de la Ley 56/2003, de Empleo, con las repercusiones jurídico-financieras que se exponen posteriormente.

De acuerdo con la información facilitada por el SPEE, en relación con las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, la media anual del número de beneficiarios de prestaciones, según tipo de prestación, en los ejercicios 2009 y 2010, se elevó a un total de 2.681.223 y 3.042.734 personas, respectivamente, de acuerdo con el desglose recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 3

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO. EJERCICIO 2009 y 2010

TIPO DE PRESTACIÓN	2009	2010
Nivel contributivo	1.624.792	1.471.826
Prestación desempleo	1.606.373	1.452.718
Prestación de trabajadores eventuales agrarios	18.419	19.108
Nivel asistencial	960.888	1.445.228
Subsidio	726.519	995.609
Programa temporal de protección por desempleo e inserción (PRODI)	38.286	249.904

TIPO DE PRESTACIÓN	2009	2010
Renta agraria	37.173	45.954
Subsidio de trabajadores eventuales agrarios	158.910	153.761
Renta Activa de Inserción	95.543	125.680
Total beneficiarios	2.681.223	3.042.734

Como se recoge en el cuadro anterior, durante el ejercicio 2009 el 60,60% de los beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo fueron dentro de su nivel contributivo, mientras el nivel asistencial recogió un total del 35,84%, representando los beneficiarios por renta activa de inserción, tan sólo, un porcentaje del 3,56% del total de beneficiarios de prestaciones por desempleo.

En el ejercicio 2010, la media anual de beneficiarios totales de prestaciones se elevó a 3.042.734 personas, con un aumento del 13,48% respecto al ejercicio anterior. No obstante, la media anual de beneficiarios de prestaciones de nivel contributivo disminuyó en un porcentaje del 9,41% alcanzando un total de 1.471.826 personas, mientras que se incrementó de forma sustancial la media anual de beneficiarios de prestaciones en su nivel asistencial y de renta activa de inserción que alcanzaron, respectivamente, un número de 1.445.228 personas (incremento del 50,41%) y 125.680 personas (incremento del 31,54%).

Con respecto a las obligaciones reconocidas, en dichos ejercicios, en concepto de prestaciones por desempleo se recogen en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 4

OBLIGACIONES PRESTACIONES POR DESEMPLEO. EJERCICIOS 2009-2010

NIVEL	Millones de euros	
	2009	2010
Contributivo	26.803,37	23.384,55
Prestación desempleo	26.803,37	23.384,55
Asistencial	5.139,18	6.539,19
Subsidio desempleo	4.323,82	5.739,19
Subsidio trabajadores eventuales régimen especial agrario	815,36	800,00
Renta Activa de Inserción	423,45	465,00
Total obligaciones	32.366,00	30.388,74

En el ejercicio 2009 el total de obligaciones reconocidas, en concepto de prestaciones por desempleo, se elevó a 32.366 millones de euros, de los cuales un porcentaje del 82,81% se destinó al pago de prestaciones de nivel contributivo, un 15,88% al pago de prestaciones de nivel asistencial y un 1,31% para el abono de la renta activa de inserción.

En el ejercicio 2010 las obligaciones contraídas en concepto de prestaciones por desempleo disminuyeron en un porcentaje del 6,10%, elevándose a un importe de 30.388,74 millones de euros, debido fundamentalmente a la disminución del número de beneficiarios en su nivel contributivo. No obstante, es necesario señalar que, tal y como se refleja en la liquidación del presupuesto de gastos del SPEE del ejercicio 2010, se produjeron insuficiencias presupuestarias por un importe total de 1.856,22 millones de euros (todas ellas en las rúbricas destinadas a la financiación de las prestaciones del nivel asistencial) motivo por el que el total del gasto real en prestaciones por desempleo se elevó a 32.244,96 millones de euros, importe que está debidamente reflejado en su contabilidad financiera pero no en su contabilidad presupuestaria.

A continuación se analiza la naturaleza jurídica de las prestaciones económicas recogidas en cada uno de estos niveles de protección, así como sus posibles repercusiones financieras.

1.2.2. Nivel contributivo

En el nivel contributivo de la acción protectora por desempleo destaca la prestación por desempleo total o parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 207 del TRLGSS, para tener derecho a estas prestaciones por desempleo las personas beneficiarias deben reunir los siguientes requisitos:

- a) Estar afiliadas a la Seguridad Social y en situación de alta o asimilada al alta.
- b) Tener cubierto un período mínimo de cotización.
- c) Encontrarse en situación legal de desempleo.
- d) No haber cumplido la edad ordinaria que se exija en cada caso para causar derecho a la pensión contributiva de jubilación.
- e) Acreditar disponibilidad para buscar activamente empleo y para aceptar una colocación adecuada a través de la suscripción del compromiso de actividad.

La duración de esta prestación por desempleo se encuentra en función de los períodos de ocupación cotizados en los seis años anteriores a la situación legal de desempleo, o al momento en que cesó la obligación de cotizar.

Su cuantía también varía en función de las cotizaciones efectuadas, por la contingencia de desempleo, tanto por los trabajadores como por los empresarios.

Por lo tanto, las prestaciones por desempleo que el TRLGSS califica como de «nivel contributivo», tienen efectivamente naturaleza «contributiva» ya que el derecho a las prestaciones está vinculado de forma directa e inmediata a la previa y necesaria contribución de los beneficiarios al Sistema mediante sus cotizaciones a la Seguridad Social, dado que:

- Son requisitos «sine qua non» para su percepción, entre otros, la afiliación a la Seguridad Social y la situación en alta o asimilada al alta, así como tener cubierto un período mínimo previo de cotización.
- La duración de la prestación por desempleo depende de los períodos de ocupación cotizada.
- La cuantía de la prestación está determinada por las bases previas de cotización.

1.2.3 Nivel asistencial

Este nivel asistencial se configura legalmente como complementario del nivel contributivo, y su objeto no es la sustitución de una renta salarial dejada de percibir, sino paliar la falta de recursos económicos derivada de una situación de desempleo.

Dentro del nivel asistencial de la acción protectora por desempleo destacan los subsidios por desempleo, regulados en los artículos 215 a 219 del TRLGSS, cuyo derecho viene determinado por las circunstancias personales, económicas y familiares de los desempleados.

Se pueden distinguir los siguientes tipos de subsidio, en función de la situación en que se encuentren las personas beneficiarias:

- Por haber agotado una prestación contributiva por desempleo y tener responsabilidades familiares.
- Para mayores de 45 años que han agotado una prestación contributiva y no tuvieran responsabilidades familiares.
- Para mayores de 45 años que han agotado una prestación contributiva de 24 meses.
- Para emigrantes retornados.
- Para liberados de prisión.
- Para trabajadores tras una revisión de expediente de invalidez.
- Por haber cotizado 3, 4 o 5 meses y tener responsabilidades familiares.
- Por haber cotizado un total de 6 meses.
- Para mayores de 52 años.
- Para trabajadores hijos discontinuos.

La duración del subsidio por desempleo varía dependiendo de la modalidad que se perciba, y su cuantía (con carácter general el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples mensual vigente en cada momento) también deriva de las situaciones personales, económicas y familiares de los desempleados, pero no tiene relación directa con las cotizaciones previas efectuadas por los trabajadores.

En este nivel se encuentra también el denominado subsidio para trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura cuya duración varía en función de la edad del solicitante y de las responsabilidades familiares que tenga en la fecha de la solicitud del subsidio, así como del número de jornadas reales cotizadas en los doce meses anteriores a la situación de desempleo, de conformidad con la escala recogida en la normativa vigente y su cuantía es un porcentaje establecido (80%) del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (en adelante, IPREM).

Por último, en el nivel asistencial se encuentra la renta agraria para trabajadores eventuales agrarios en Andalucía y Extremadura, a la que tienen derecho dichos trabajadores si no han sido beneficiarios del subsidio para trabajadores eventuales agrarios, señalado anteriormente, en alguno de los tres años anteriores a la fecha de solicitud.

Su duración, al igual que el subsidio anterior, se calcula en función de la edad del solicitante, de las responsabilidades familiares que tenga y del número de jornadas reales cotizadas en los doce meses anteriores a la situación legal de desempleo en función de una escala establecida en la normativa aplicable.

Con respecto a su cuantía también se fija según el número de jornadas reales cotizadas que se acrediten y del IPREM vigente en cada momento en función de una escala establecida.

Por lo tanto, el derecho a la percepción de las prestaciones por desempleo del nivel asistencial no viene determinado por unas cotizaciones previas y la cuantía de las mismas, sino que deriva de unas situaciones personales, familiares y económicas de las personas desempleadas, es decir, no tienen un carácter contributivo sino claramente asistencial.

En consecuencia, el examen de la tipología de los beneficiarios de los subsidios de desempleo calificados como prestaciones de «nivel asistencial» pone de manifiesto que estas prestaciones no son de tipo «no contributivo» (o universal) sino «asistenciales» y «complementarias» a las de nivel contributivo, pues su finalidad es la de subvenir situaciones de especial necesidad basadas en la ausencia de empleo y de recursos económicos.

Este nivel de protección por desempleo se trata, en definitiva, de un régimen asistencial, pero no universal, ya que todos aquellos que perciben sus prestaciones han sido previamente trabajadores cotizantes a la Seguridad Social, o asimilados, y en consecuencia, la naturaleza de las prestaciones asistenciales por desempleo no está desligada de la cotización previa por parte de sus beneficiarios.

1.2.4 Acciones específicas

Como se ha comentado anteriormente, de forma diferenciada a los niveles contributivo y asistencial, el TRLGSS recoge dentro de la acción protectora por desempleo las denominadas «acciones específicas» en las que se engloban las políticas activas de empleo y tres tipos de prestaciones económicas, en sentido estricto. Sin embargo, la ortodoxa técnica legislativa utilizada en la regulación de las prestaciones de nivel contributivo y de nivel asistencial, en materia de protección por desempleo, no se ha visto continuada en relación con las denominadas «acciones específicas».

Así, con respecto a las distintas modalidades de políticas activas de empleo recogidas en el ordenamiento jurídico español, cuyo análisis exhaustivo se efectúa en el subapartado siguiente, es necesario, con carácter previo, señalar, en relación con su consideración jurídica, que estas acciones deben considerarse simplemente como «acciones específicas» y no pueden considerarse ni dentro del nivel contributivo, ni del nivel asistencial, sin perjuicio, de que algunas de estas acciones puedan tener perfiles «contributivos» (acciones dirigidas a trabajadores ocupados), otras los tengan «asistenciales» (acciones dirigidas a la reinserción profesional) y otras sean más de «carácter universal» (acciones dirigidas a trabajadores desempleados que buscan su primer trabajo).

Por su parte, las dos prestaciones económicas que forman parte de las «acciones específicas» son las siguientes:

1. El «Programa de Renta Activa de Inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo», basado en la concesión de una prestación económica denominada renta activa de inserción, constituida como una ayuda específica dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral.

La cuantía (80% del IPREM vigente en cada anualidad) y duración (11 meses) derivan de las situaciones personales y económicas de las personas beneficiarias de la misma.

2. El «Programa temporal de protección por desempleo e inserción» fue aprobado por el Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto, con una vigencia inicial de seis meses (desde el 16 de agosto de 2009) donde se creó la denominada prestación extraordinaria por desempleo, a percibir por los menores de 65 años que hubieran extinguido por agotamiento la prestación o subsidio por desempleo contemplados en el TRLGSS, que carecieran de rentas y se comprometieran a participar en un itinerario activo de inserción laboral, mediante la realización de actuaciones determinadas por el Servicio Público de Empleo correspondiente.

Esta duración inicial fue prorrogada mediante dos Reales Decretos, habiendo finalizado el derecho a percibir esta prestación extraordinaria con fecha 15 de febrero de 2011.

La cuantía de esta prestación extraordinaria por desempleo ascendió al 80% del IPREM vigente en cada anualidad y su duración fue de 6 meses.

En definitiva, estos dos Programas asignan una auténtica prestación económica de Seguridad Social a los beneficiarios incluidos en los mismos, aunque si bien dichas prestaciones deben ser enmarcadas dentro del apartado 2 del artículo 206 del TRLGSS (“acciones específicas”) y, en consecuencia, no se incluyen dentro de las categorías del «nivel contributivo» y del «nivel asistencial» del apartado 1 del mencionado artículo.

No obstante, la prestación económica de la renta activa de inserción tiene un perfil más «universal» que la prestación recogida en los otros dos programas, en la que se advierte una vocación más asistencial, sin que ello tenga ninguna transcendencia en su calificación jurídica, ni en su modelo de financiación como se expone posteriormente.

En este apartado debe incluirse el «Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo», iniciado mediante Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, que sustituyó al Programa temporal de protección por desempleo e inserción, donde se contemplan unas ayudas económicas de acompañamiento dirigidas a personas desempleadas por extinción de su relación laboral que agoten la prestación o el subsidio por desempleo, y que realicen un itinerario individualizado y personalizado de inserción y participen en medidas de políticas activas de empleo encaminadas a su recualificación y/o reinserción profesional, si bien dichas ayudas económicas tienen un carácter de subvenciones tramitadas en régimen de concesión directa al amparo de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

1.3. Políticas Activas de Empleo

1.3.1. Introducción

El artículo 23 de la Ley 56/2003, de Empleo (según su redacción dada por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo) señala que «Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social».

Hasta la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley (20 de febrero de 2011) los programas y medidas que integraban las políticas activas de empleo se orientaban y se ordenaban por su correspondiente norma reguladora, mediante actuaciones que perseguían los siguientes objetivos:

- a) Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.
- b) Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo.
- c) Facilitar la práctica profesional.
- d) Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- e) Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- f) Promover la creación de actividad que genere empleo.
- g) Facilitar la movilidad geográfica.
- h) Promover políticas destinadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.

Estos objetivos recogidos en la citada Ley 56/2003 se encuentran desarrollados a través de diferentes programas, tanto de fomento del empleo como de formación que se analizarán en su apartado específico.

El análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas, tal y como establecen las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, ha afectado al ámbito temporal del ejercicio 2009, previo a la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, motivo por el cual la terminología utilizada en este informe, así como los programas analizados, han sido, básicamente los ejecutados durante el ejercicio 2009, sin perjuicio de la inclusión en este informe de aquellas novedades introducidas por el citado texto legal con el fin de poner de manifiesto aquellas situaciones que podrían suponer una modificación de las situaciones señaladas en el citado informe.

1.3.2. Distribución de competencias en la ejecución de las políticas activas de empleo

Atendiendo a la distribución de competencias (estatal o autonómica) en la ejecución de las políticas activas de empleo, en el siguiente cuadro se recogen las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SPEE, en el ejercicio 2009, en concepto de políticas activas de empleo, diferenciando si su gestión corresponde al SPEE o a las Comunidades Autónomas:

CUADRO N.º 5

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN EL PRESUPUESTO DE GASTOS DEL SPEE EN CONCEPTO DE POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. EJERCICIO 2009

Millones de euros

PROGRAMAS	GESTIÓN SPEE	GESTIÓN CC.AA.	TOTAL
Programas de fomento del empleo	3.291,03	1.784,05	5.075,08
1. Programas específicos	388,17	1.784,05	2.172,22
2. Bonificaciones a la contratación	2.776,47	0,00	2.776,47
3. Otros programas	126,39	0,00	126,39
Programas de formación	1.074,17	1.222,75	2.296,92
Total Políticas Activas de Empleo	4.365,20	3.006,80	7.372,00

Como se recoge en el cuadro anterior, el total de obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009 en el presupuesto del SPEE, en concepto de políticas activas de empleo, ascendió a 7.372 millones de euros, de los cuales 4.365,20 millones de euros (59,21%) fueron gestionados por el SPEE y, el resto, es decir, 3.006,80 millones de euros (40,79%) fueron gestionados por las Comunidades Autónomas.

Con respecto a los Programas de fomento del empleo cuyo gasto ascendió a un total de 5.075,08 millones de euros, el 64,85% (3.291,03 millones de euros) fueron gestionados por el SPEE y el resto, 1.784,05 millones de euros (35,15%), fueron gestionados por las Comunidades Autónomas con competencias en materia del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo (es decir, en el año 2009 todas a excepción de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las Ciudades con Estatuto de Autonomía).

En los programas de fomento del empleo destaca por su importancia cuantitativa (2.776,47 millones de euros) la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social por contratación laboral, que representaron un porcentaje del 84,36% de los programas de fomento del empleo gestionados por el SPEE y un porcentaje del 54,71% del total de programas de fomento del empleo, ya que esta competencia no estaba transferida a las Comunidades Autónomas.

Con respecto a los Programas de formación las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009 se elevaron a un total de 2.296,92 millones de euros, de los cuales 1.074,17 millones de euros (46,77%) fueron gestionados por el SPEE y el resto, 1.222,75 millones de euros (53,23%) fueron gestionados por las Comunidades Autónomas.

En el ejercicio 2009, la competencia para la ejecución de los distintos programas (fomento del empleo y formación) en los que se desagregan las políticas activas de empleo correspondió a las Comunidades Autónomas y al SPEE; a este Organismo autónomo le correspondió la gestión de las acciones desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁸ y en las Ciudades con Estatuto de Autonomía, así como aquellas acciones de carácter plurirregional financiadas con cargo al fondo de reserva de gestión del presupuesto de gastos de este Organismo. En particular, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la mencionada Ley 56/2003, corresponde al SPEE «Gestionar las acciones y medidas financiadas con cargo a la reserva de crédito establecida en su presupuesto de gastos». Esta reserva de crédito se dota anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Por otro lado, el artículo 14 de la mencionada Ley 56/2003 regula los denominados «Fondos de empleo de ámbito nacional», es decir, aquellos fondos cuya competencia es del Estado, pero su gestión

⁸ A partir del 1.1.2011 la Comunidad Autónoma del País Vasco ha asumido las competencias que correspondían al SPEE en materia de políticas activas de empleo, concretamente en materia de formación profesional y en programas de apoyo al empleo.

corresponde a las Comunidades Autónomas, y los créditos son distribuidos por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.

Así, recoge el citado artículo en su apartado primero que «El Estado, a través del Servicio Público de Empleo Estatal, tiene las competencias en materia de fondos de empleo de ámbito nacional, que figurarán en su presupuesto debidamente identificados y desagregados. Dichos fondos, que no forman parte del coste efectivo de los traspasos de competencias de gestión a las comunidades autónomas, se distribuirán de conformidad con lo establecido en la normativa presupuestaria, cuando correspondan a programas cuya gestión ha sido transferida».

Por su parte, el artículo 19 del precitado texto legal, al regular la financiación a las Comunidades Autónomas por la gestión de las políticas activas de empleo, expresa que «Las políticas activas desarrolladas en las comunidades autónomas y cuya financiación no corresponda al Servicio Público de Empleo Estatal, o en su caso las complementarias de las del Servicio Público de Empleo Estatal, se financiarán, en su caso, con las correspondientes partidas que los presupuestos de la comunidad autónoma establezcan, así como con la participación en los fondos procedentes de la Unión Europea».

La distribución de los citados Fondos de empleo de ámbito nacional se efectúa mediante Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y, posteriormente, se formaliza mediante Acuerdo del Consejo de Ministros.

Así, con respecto al ejercicio 2009, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales en su reunión celebrada el 14 de enero de 2009 acordó los criterios objetivos de distribución territorial de estos fondos para el citado ejercicio, así como la distribución resultante entre las distintas Comunidades Autónomas. Con posterioridad el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de enero de 2009, formalizó dicho Acuerdo.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo e Inmigración mediante Orden TIN/380/2009, de 18 de febrero, ampliada mediante Orden TIN/2533/2009, de 18 de septiembre, procedió a la distribución territorial para su gestión por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas de las subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En consecuencia, estos fondos de empleo de ámbito nacional son gestionados por las Comunidades Autónomas, pero financiados por el Estado (a través del SPEE), materializados de acuerdo con lo dispuesto en artículo 86 de la LGP, relativo a las subvenciones gestionadas.

Con independencia de su ámbito de gestión (autonómico o local), hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 3/2011 (20 de febrero de 2011) con carácter general, estos programas se encontraban sometidos al régimen de concesión de subvenciones públicas. Sin embargo, tras la publicación del citado Real Decreto-ley se estipula que «estas acciones y medidas podrán ser gestionadas mediante la concesión de subvenciones públicas, contratación administrativa, suscripción de convenios, gestión directa o cualquier otra forma jurídica sujeta a derecho», es decir, se amplía la forma en la que pueden ser gestionados estos programas.

Como se ha señalado anteriormente, los Fondos de empleo de ámbito nacional, gestionados por las Comunidades Autónomas, se rigen por lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP, que regula las denominadas «subvenciones gestionadas», mientras que los fondos de los programas gestionados directamente por el SPEE se encuentran sometidos al régimen de subvenciones recogido en la Ley 38/2003, General de Subvenciones (en adelante, LGS), tanto en su régimen de concesión directa como de concurrencia competitiva.

Con independencia de su régimen de concesión, una de las principales consecuencias que resultan del diferente tratamiento aplicado a estos Fondos de empleo de ámbito nacional, en función de su ámbito de gestión, es la derivada del tratamiento de los remanentes de fondos (tanto en su forma de cálculo como en el procedimiento de devolución o compensación), ya que:

a) Los remanentes de fondos que se originan en las subvenciones concedidas por el SPEE en su ámbito de gestión y, por ello, sometidas a la LGS, se calculan como la diferencia existente entre el importe del crédito total concedido y los gastos satisfechos (obligaciones reconocidas), debidamente justificados en la cuenta justificativa a presentar por la entidad beneficiaria de la subvención incluido los posibles reintegros.

b) Los remanentes de fondos gestionados por las Comunidades Autónomas (si bien son fondos de empleo de ámbito nacional), sometidos al régimen de subvenciones gestionadas recogido en el artículo 86 de la LGP, se calculan como la diferencia entre el crédito total concedido y los compromisos adquiridos

(gastos comprometidos) por la Comunidad Autónoma correspondiente, no estando obligadas las citadas Comunidades (cuando existe continuidad temporal de las subvenciones) a reintegrar cantidad alguna al SPEE, sino que el importe de los remanentes de fondos no comprometidos se descuenta de las entregas a cuenta a efectuar en el ejercicio siguiente.

Este tratamiento de las «subvenciones gestionadas», si bien resulta acorde con la legislación vigente, presenta importantes diferencias con el resto de subvenciones concedidas por el SPEE, tal y como se recoge en el subapartado 2.6 de este informe relativo a los «Reintegros de subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas».

1.3.3. Programas de fomento del empleo

En relación con los programas de fomento del empleo, el artículo 25 de la mencionada Ley 56/2003, con anterioridad a la modificación introducida mediante el Real Decreto-ley 3/2011, estipulaba que «Los programas y medidas que integren las políticas activas de empleo se orientarán y se ordenarán por su correspondiente norma reguladora, mediante actuaciones que persigan los siguientes objetivos...:

- a) Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo.
- b) (...).
- c) Facilitar la práctica profesional.
- d) Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad.
- e) Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.
- f) Promover la creación de actividad que genere empleo.
- g) Facilitar la movilidad geográfica.
- h) Promover políticas destinadas a inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social».

Con el fin de clarificar su análisis, se ha agrupado los programas de fomento del empleo en los tres subapartados siguientes, tal y como se señala en el cuadro n.º 5 anterior:

1.3.3.1. Programas específicos de fomento del empleo

De conformidad con lo dispuesto en la Orden TIN/380/2009, de 18 de febrero y en virtud de lo dispuesto en el mencionado artículo 25 de la Ley de Empleo, las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas, así como la gestión directa efectuada por el SPEE, en materia de programas de fomento del empleo, se destinaron a financiar las siguientes líneas de actuación en las que se agrupan los diferentes programas de fomento del empleo que se recogen a continuación:

a) Los Programas para promover la iniciativa emprendedora y la actividad económica cuyo objetivo es promover el empleo autónomo, la creación de cooperativas, así como la contratación de agentes de empleo y el desarrollo local, mediante la concesión de subvenciones públicas para cubrir los gastos de puesta en marcha así como aquellos derivados de la contratación, incluidas las cuotas de la seguridad social.

En este apartado, en el ejercicio 2009 se financiaron acciones por un importe total de 269,68 millones de euros, de los cuales 251,69 millones de euros fueron gestionados por las Comunidades Autónomas y, el resto, 17,99 millones de euros por el SPEE.

b) Los Programas para facilitar la inserción profesional, combinando trabajo y formación, que se desarrollan a través de diferentes subprogramas, entre los que destaca por su importancia cuantitativa el Programa de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo gestionado casi en su totalidad (93%) por las Comunidades Autónomas, siendo el programa de fomento del empleo al que se dedican mayores recursos por el SPEE.

Se trata de un programa público que combina empleo y formación en un entorno productivo real, que tiene por objeto mejorar la ocupabilidad de las personas en desempleo con especiales carencias formativas, mediante la realización de proyectos de interés general y social en cualquier ámbito de actividad, en los que los alumnos-trabajadores desarrollan un trabajo efectivo que les permite adquirir formación profesional para el empleo y experiencia profesional.

La articulación de este programa se efectúa mediante la concesión de subvenciones a las entidades promotoras (Organismos autónomos, entidades locales, fundaciones,...). En el ejercicio 2009, se

concedieron subvenciones por un importe total de 1.184,86 millones de euros, de los que 873,62 millones de euros fueron gestionados por las Comunidades Autónomas y el resto (311,24 millones de euros) por el SPEE.

c) Los Programas para favorecer la inserción laboral de personas con discapacidad, que se estructuran, por un lado, en los programas encaminados al mercado protegido donde se pretende facilitar la incorporación al empleo de personas con discapacidad mediante la concesión de ayudas y subvenciones a los Centros Especiales de Empleo y, por otro lado, programas relacionados con el mercado ordinario donde se fomenta el empleo indefinido de los trabajadores con discapacidad en el citado mercado de trabajo, a través de diferentes ayudas a las empresas que procedan a su contratación.

Para esta finalidad, en el ejercicio 2009, se concedieron subvenciones por un importe global de 339,94 millones euros, siendo gestionados en su gran mayoría (309,23 millones de euros) por las Comunidades Autónomas.

d) Mediante los Programas para construir itinerarios de empleo se desarrollan programas de Orientación profesional para el empleo y el autoempleo (OPEAS), y programas de Itinerarios integrados para el empleo (Planes Experimentales de Empleo) a través de los cuales se pretende mejorar la ocupabilidad de personas en desempleo con el fin de lograr su reinserción laboral, mediante su participación en planes que integran acciones de orientación y asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica.

El importe total de las subvenciones concedidas para el desarrollo de estos programas, en el ejercicio 2009, ascendió a 133,15 millones de euros, siendo gestionados principalmente por las Comunidades Autónomas (128,37 millones de euros).

e) Plan específico para la modernización de los servicios públicos de empleo según la Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

La Disposición adicional sexta de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo dispuso que en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Ley, el Gobierno instrumentaría un Plan Global de Modernización del Servicio Público de Empleo Estatal con el fin de garantizar y mejorar los recursos materiales y tecnológicos de la red de oficinas, que contaría con una adecuada dotación presupuestaria a reflejar en los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2007, incluyendo un Plan Estratégico de Recursos Humanos del SPEE para mejorar su estructura organizativa y la situación laboral y retributiva de su personal.

Para el ejercicio 2009, la distribución de los créditos para esta finalidad entre las Comunidades Autónomas con competencias asumidas se reguló en la Orden TIN/380/2009, ampliándose sus créditos iniciales mediante la Orden TIN/3270/2009, ya que su gestión corresponde al ámbito autonómico.

Las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SPEE, por este concepto, se elevaron a un total de 91,45 millones de euros, teniendo la consideración para el SPEE de subvenciones gestionadas.

f) Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral para hacer frente al incremento del paro registrado.

Este Plan, gestionado a nivel autonómico, tiene como finalidad la contratación de un total de 1.500 orientadores que se incorporaron a las oficinas de empleo durante los ejercicios 2008 y 2009. Así, el SPEE subvenciona a las Comunidades Autónomas para la finalidad de contratar estos orientadores con un coste anual de 35.000 euros por orientador.

La distribución de estos créditos entre las Comunidades Autónomas con competencia transferida se reguló mediante la Orden TIN/381/2009, de 18 de febrero, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio 2009 subvenciones para financiar el coste imputable a 2009 del Plan extraordinario de orientación, formación profesional e inserción laboral, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008, ampliada mediante la Orden TIN/2183/2009.

El importe total de obligaciones reconocidas, en el presupuesto de gastos del SPEE del ejercicio 2009 por este concepto ascendió a 129,70 millones de euros, destinados a la contratación de personas orientadores (el 38,64% del gasto) y el resto para la cualificación específica del personal de las Oficinas de Empleo (3.000 euros por oficina), búsqueda de empleo, movilidad geográfica, promoción del empleo autónomo y formación profesional para el empleo.

El artículo 2.4 de la mencionada Orden regula el tratamiento de los remanentes de fondos no comprometidos al finalizar el ejercicio trasladando, para ello, el texto del citado artículo 86 de la LGP.

g) Plan específico para facilitar la reinserción laboral de los trabajadores que pierdan su empleo en determinados sectores productivos afectados por la apertura de mercados y la internacionalización de la economía (sectores en crisis).

La Disposición adicional septuagésimo quinta de la Ley 30/2005, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, autorizó al Gobierno a adoptar medidas de apoyo a la modernización y mejora de la competitividad del sector textil-confección, calzado y mueble, así como de cobertura social a los trabajadores que resulten excedentes estructurales en los mismos, en los ámbitos de recolocación, fomento del empleo, formación profesional, desempleo, FOGASA y Seguridad Social.

En aplicación de esta Disposición, el Consejo de Ministros, en su reunión de 9 de junio de 2006, adoptó un acuerdo sobre medidas financieras y sociolaborales integradas en el Plan de Apoyo al sector textil y de la confección, medidas que se contemplaron en la Orden TAS/3243/2006 en materia de formación continua, de incentivos específicos a las empresas para mantener en las mismas a los trabajadores mayores de 55 años y de incentivos adicionales para favorecer la recolocación de los excedentes del sector textil y de la confección, destinando para ello un total de 140 millones de euros.

Posteriormente, el Real Decreto 5/2008 incrementó las medidas contempladas en la citada Orden TAS desarrollando las restantes medidas sociolaborales contenidas en el Plan de Apoyo; en concreto se reguló la concesión directa de un conjunto de subvenciones cuya gestión corresponde tanto al SPEE como a las Comunidades Autónomas.

En el ejercicio 2009, el SPEE reconoció en su presupuesto de gastos un total de obligaciones por importe de 23,33 millones de euros correspondiente a las subvenciones de concesión directa efectuadas a distintas Comunidades Autónomas para que éstas ejecutaran y financiaran los gastos correspondientes a las medidas contempladas en la normativa reguladora de las ayudas a estos sectores en crisis.

Estas subvenciones concedidas a las Comunidades Autónomas no tienen el carácter de fondos de empleo de ámbito nacional recogidos en el artículo 14 de la Ley de Empleo, a efectos de la aplicación del artículo 86 de la LGP. En consecuencia, no se trata de subvenciones gestionadas, sino de subvenciones de concesión directa reguladas al amparo de lo dispuesto en los artículos 22.2.c) y 28 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones.

Sin embargo, tanto su régimen de justificación, como la gestión de los remanentes de fondos no comprometidos son similares a lo dispuesto en el citado artículo 86 de la LGP, motivo por el cual dicha justificación es analizada de forma conjunta, con el resto de subvenciones gestionadas, en el citado subapartado 2.6 de este informe.

1.3.3.2. Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social por la contratación de trabajadores

A. Consideraciones generales.

En los programas de fomento del empleo y bajo la denominación de «programas para promover el empleo estable» se incluyen las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social derivadas de la contratación laboral, cuyo gasto, en el ejercicio 2009, por importe de 2.776,47 millones de euros, representó un porcentaje del 63,60% del gasto en las políticas activas de empleo gestionadas por el SPEE y un 37,66% del gasto total de políticas activas de empleo, incluida la gestión transferida a las Comunidades Autónomas.

Hasta 31 de diciembre de 2010 el SPEE ha venido gestionado las bonificaciones en todo el territorio nacional; no obstante, a partir del 1.1.2011 y de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo se ha transferido la gestión de las bonificaciones a esta Comunidad Autónoma con efectos de 1.1.2011.

El objetivo de este programa de incentivos a la contratación consiste en fomentar la contratación de personas con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral, dando prioridad a la contratación indefinida, así como la transformación de contratos temporales en indefinidos. Para ello se establece un sistema de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social de acuerdo con las cuantías recogidas en la normativa reguladora de cada modalidad contractual.

Con carácter general, los beneficiarios finales de estas bonificaciones son las empresas que contratan a las personas desempleadas inscritas como demandantes de empleo y que reúnen los requisitos establecidos en la normativa aplicable, pertenecientes, básicamente, a los colectivos de mujeres, mayores

de 45 años, jóvenes, discapacitados, parados de larga duración, trabajadores en situación de exclusión social y trabajadores de sectores en crisis.

La normativa reguladora del derecho a las bonificaciones en las liquidaciones de cuotas a la Seguridad Social realizadas por las distintas empresas se recoge esencialmente en el TRLGSS, complementada por una prolija y dispersa legislación. La gran variedad de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social existentes en la actualidad, así como la diversidad de situaciones que generan su derecho, dificulta el control del cumplimiento de los requisitos exigidos a las empresas para aplicar dichas bonificaciones en las liquidaciones de las cuotas sociales, como se expone posteriormente.

B. Financiación y control de las bonificaciones.

En el análisis de la financiación, aplicación y control de los incentivos a la contratación mediante este sistema de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social es necesario señalar lo previsto en la Disposición adicional tercera de la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo, donde se estipula lo siguiente:

1. Las bonificaciones previstas para las contrataciones establecidas en el Programa de Fomento del empleo regulado en esta Ley, se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal.

2. Las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los empleadores con carácter automático en los correspondientes documentos de cotización, sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la Tesorería General de la Seguridad Social y por el Servicio Público de Empleo Estatal.

3. La Tesorería General de la Seguridad Social facilitará mensualmente al Servicio Público de Empleo Estatal, el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, desagregados por cada uno de los colectivos de bonificación, con sus respectivas bases de cotización y las deducciones que se apliquen de acuerdo con los programas de incentivos al empleo y que son financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal.

4. Con la misma periodicidad la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal facilitará a la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social la información necesaria sobre el número de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, detallados por colectivos, así como cuanta información relativa a las cotizaciones y deducciones aplicadas a los mismos sea precisa, al efecto de facilitar a este centro directivo la planificación y programación de la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas en los correspondientes programas de incentivos al empleo, por los sujetos beneficiarios de la misma».

En esta Disposición adicional se recoge tanto la fuente de financiación de estas bonificaciones (a cargo del SPEE) como su procedimiento de aplicación (descuento automático por los empleadores en los documentos de cotización) y el procedimiento general de control de estas bonificaciones.

Con respecto a su financiación, en el ejercicio 2009, el SPEE imputó a su presupuesto de gastos obligaciones por importe de 2.776,47 millones de euros. En dicho ejercicio fueron bonificados un total de 328.631 nuevos contratos laborales, de los cuales el 66,73% correspondía a la conversión de contratos temporales en indefinidos y el resto a contratos temporales. El número de beneficiarios por los que las empresas aplicaron bonificaciones en las cuotas de seguridad social en el ejercicio 2009 ascendió a 2.539.459 personas.

Estos importes imputados en el presupuesto del SPEE se obtienen de los «documentos de relación contable (T.8.T)» remitidos por la TGSS al SPEE.

A su vez, los importes recogidos en el documento de relación contable T.8.T se obtienen de la gestión de los documentos de cotización «TC1» efectuada por la TGSS. Además, el SPEE obtiene la información sobre bonificaciones de los documentos de cotización «TC2» (Relación Nominal de Trabajadores) remitidos por la TGSS a través de medios telemáticos.

En principio, los datos obtenidos de ambos documentos deberían ser coincidentes, sin embargo, en la información facilitada por el SPEE a este Tribunal de Cuentas se comprobó que existen diferencias entre ambos. Así, en el ejercicio 2009, el importe de las bonificaciones obtenido del tratamiento informático de los documentos «TC2» ascendía a 2.874,94 millones de euros, superior en 98,47 millones de euros a las obligaciones reconocidas por este concepto por el SPEE según los documentos de cotización TC1.

El motivo de estas diferencias fue el resultado de los controles sobre bonificaciones efectuados por la TGSS, que, al detectar bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que no superan sus controles iniciales, la TGSS no las considera a efectos del cálculo del recibo de liquidación de cotizaciones, procediendo a comunicar a la empresa afectada las incidencias observadas, con el fin de que sean subsanadas en su caso o, si procede, iniciar el proceso de reclamación de deuda de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

Con respecto al procedimiento de control de las bonificaciones en las cotizaciones, la citada Ley 43/2006 establece que dicho control corresponde conjuntamente al SPEE, a la TGSS y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS).

Con la finalidad de regular el control de las bonificaciones en las cotizaciones, el SPEE y la TGSS suscribieron, con fecha 22 de noviembre de 2007, un Acuerdo de Encomienda de Gestión para la realización de actuaciones de control de las bonificaciones a la cotización financiadas con cargo al presupuesto del citado organismo autónomo, publicado mediante Resolución de 7 de diciembre de 2007 del SPEE y cuya entrada en vigor se produjo con fecha 5 de enero de 2008.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado primero de la citada Encomienda «el Servicio Público de Empleo Estatal encomienda a la Tesorería General de la Seguridad Social la gestión material del control sobre las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, materializadas en los documentos de cotización y cuya financiación corresponde a dicho Servicio Público».

La gestión material del procedimiento de control de las bonificaciones en las cotizaciones por parte de la TGSS se concreta en:

a) «Revisión y control de posibles irregularidades en la aplicación de las referidas bonificaciones de cuotas financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, a excepción de las correspondientes a la formación profesional para el empleo,...», es decir, el control del gasto aplicado por el SPEE en concepto de financiación de las bonificaciones en las cotizaciones a la Seguridad Social derivadas de la contratación.

b) «Comunicación directa a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de bonificaciones efectuadas en los documentos de cotización, a efectos de que se realicen, en su caso, las correspondientes actuaciones inspectoras, excepto en aquellos en los que la Tesorería General de la Seguridad Social deba actuar directamente conforme al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social».

Por otro lado, de acuerdo con la citada Encomienda de Gestión, el SPEE debe proporcionar a la TGSS la información que resulte necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada, situación que este Tribunal verificó que no se produjo, por falta de iniciativa tanto del SPEE como de la TGSS.

De acuerdo con los trabajos de fiscalización desarrollados en la TGSS y en virtud de la información facilitada por los responsables de dicho Servicio Común, las tareas de control realizadas en virtud de la citada Encomienda de Gestión se desarrollan en dos fases diferenciadas:

— En una primera fase se efectúa un control de la existencia del derecho y duración del período de las bonificaciones aplicadas por las diferentes empresas, mediante el análisis de la información recogida en sus bases de datos procedente tanto de fuentes internas (Fichero General de Afiliación) como externas (Agencia Estatal de Administración Tributaria y SPEE).

— En una segunda fase, los controles se realizan en el momento de la remisión de la liquidación de cuotas por el empresario y, en concreto, a través del control de los datos consignados en las relaciones nominales de trabajadores (documentos «TC2») y su posterior cruce con la información recogida en el Fichero General de Afiliación.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Encomienda de Gestión, la TGSS facilita a la ITSS información sobre las bonificaciones aplicadas con indicios de irregularidades tras los controles efectuados. Así, en el ejercicio 2009, dentro del «Plan de objetivos conjuntos de la Dirección General de la TGSS y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», se recogió como uno de dichos objetivos la lucha contra el fraude en la Seguridad Social, destacando el control de las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social.

Por lo que respecta al intercambio de información entre la TGSS y el SPEE estipulado en la citada Encomienda de Gestión, la TGSS remite mensualmente un fichero con la relación de registros de las relaciones nominales de trabajadores presentadas por las empresas en la que consta la aplicación de la bonificación deducida, distinguiendo las bonificaciones sobre las que existe constancia en las bases de

datos y aplicaciones de la TGSS del derecho a la bonificación, de aquéllas sobre las que no existe constancia de tal derecho y, por tanto, la TGSS ha emitido las correspondientes reclamaciones de deuda, comunicando mensualmente al SPEE un resumen de la gestión realizada en el ámbito de reclamación de la deuda generada⁹.

A este respecto, el Tribunal considera que, con independencia de lo dispuesto en la citada Encomienda de Gestión, el SPEE debería llevar a cabo sus propios controles utilizando para ello la información que le suministra mensualmente la TGSS y contrastarla con la información obrante en sus propias bases de datos (v.gr.: cruce de la información que recibe relativa a los documentos de cotización con su base de datos de contratos laborales a fin de poder detectar posibles bonificaciones aplicadas indebidamente por parte de las distintas empresas, o bien, confirmar las incidencias detectadas por la TGSS), ya que esta Encomienda de Gestión, tal y como se establece en su apartado segundo, no supone la cesión de la titularidad de las competencias, que siguen correspondiendo al SPEE, lo cual redundaría en un mejor aprovechamiento de la calidad de la información obrante en las bases de datos que utilizan ambos organismos.

Como se ha comentado anteriormente, en este apartado es necesario señalar lo dispuesto en el Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, en cuyo apartado G.3 del Acuerdo de traspaso se expone:

«3. Financiación por la Comunidad Autónoma del País Vasco de las actuaciones y programas públicos traspasados que se instrumentan mediante bonificaciones.

a) El importe que en virtud del presente acuerdo de traspaso corresponde financiar a la Comunidad Autónoma del País Vasco por las bonificaciones en las cuotas de formación profesional que se apliquen las empresas por la formación de los trabajadores cuyo centro de trabajo se sitúe en esta Comunidad Autónoma, será objeto de compensación al Estado en el pago del Cupo al País Vasco en base a las certificaciones del Servicio Público de Empleo Estatal.

b) El importe que en virtud del presente acuerdo de traspaso corresponde financiar a la Comunidad Autónoma del País Vasco por las bonificaciones en las cuotas de seguridad social que se apliquen las empresas por la aplicación de las medidas de incentivación y creación de empleo en centros de trabajo situados en esta Comunidad Autónoma, será objeto de compensación a favor del Estado en el pago del Cupo del País Vasco, en base a las certificaciones de la Tesorería General de la Seguridad Social.»

El Acuerdo Complementario, que desarrolle el citado Real Decreto 1441/2010, aún pendiente de formalización, debe determinar el procedimiento de compensación, tanto de las bonificaciones en las cuotas de formación profesional como de las cuotas de seguridad social, de una forma clara y delimitada, con el fin de que el traspaso de esta competencia a la Comunidad Autónoma del País Vasco no suponga una ruptura con los principios de igualdad de trato y no discriminación a favor de los trabajadores y empresas radicadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1.3.3.3. Otros Programas

En este subepígrafe se analizan las subvenciones nominativas concedidas por el SPEE, dentro del marco de las políticas activas de empleo, relativas a los Planes Integrales de Empleo de determinadas Comunidades Autónomas.

En el siguiente cuadro se recogen las obligaciones reconocidas, en el presupuesto de gastos del SPEE del ejercicio 2009, en concepto de Planes Integrales de Empleo:

⁹ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS señala que este Servicio Común ha promovido la suscripción de un convenio de colaboración tripartito con el SPEE y la ITSS, con el objetivo de mejorar la coordinación existente entre ellos, tanto en lo que respecta al control de las bonificaciones, como en otros ámbitos de gestión comunes, así como para el establecimiento de objetivos conjuntos y de mejora de la gestión, habiendo remitido para ello un borrador de convenio en el año 2010, tanto al citado SPEE como a la ITSS y encontrándose a la espera de la firma del citado convenio de colaboración.

CUADRO N.º 6

PLANES INTEGRALES DE EMPLEO. CRÉDITOS INICIALES. EJERCICIO 2009

Millones de euros

Denominación	Créditos iniciales
Plan Integral de Empleo de Canarias	42,07
Plan Integral de Empleo de Extremadura	20,00
Plan Integral de Empleo de Galicia	24,00
Plan Integral de Empleo de Castilla-La Mancha	15,00
Plan Integral de Empleo de Andalucía Bahía de Cádiz	25,32
Total	126,39

La Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 en su Disposición adicional vigésima tercera estableció que «Durante el año 2009, el Servicio Público de Empleo Estatal aportará a la financiación de los Planes Integrales de Empleo de las Comunidades Autónomas de Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia y Extremadura las siguientes cantidades:...»

Las mencionadas aportaciones financieras tienen el carácter de subvenciones nominativas, habida cuenta de su consignación en el estado de gastos del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal con la correspondiente identificación desagregada para cada una de las cuatro Comunidades Autónomas expresada a nivel de subconcepto de la clasificación económica del gasto público estatal».

Este Tribunal ha analizado la financiación de estos cinco Planes Integrales de Empleo con el fin de delimitar si se trataba de políticas activas de empleo o de otro tipo de prestaciones, independientemente de la clasificación presupuestaria que les otorgó el SPEE a estas subvenciones nominativas.

Así, con respecto a los Planes Integrales de Empleo de Canarias, Extremadura, Galicia y Castilla-La Mancha, se ha verificado que dichos Planes se enmarcan, en su totalidad, dentro del ámbito subjetivo de las políticas activas de empleo.

Sin embargo, del análisis de los convenios de colaboración formalizados entre el SPEE y las citadas Comunidades Autónomas con el fin de desarrollar la ejecución de estos Planes Integrales, se han apreciado incidencias en el convenio derivado del Plan Integral de Empleo de la Bahía de Cádiz, que se analizan a continuación:

— El convenio de colaboración entre el SPEE y la Administración de la Junta de Andalucía para el desarrollo del Plan Integral de Empleo para la Bahía de Cádiz fue suscrito entre ambas Administraciones el 5 de diciembre de 2008, y se publicó mediante Resolución de 16 de enero de 2009. La Adenda de este convenio para el ejercicio 2009 fue suscrita el 9 de octubre de 2009.

— La cláusula primera del convenio recoge como objeto del mismo «establecer el marco de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo de medidas que favorezcan la cualificación del capital humano y su inserción laboral, así como medidas de carácter social para los trabajadores con mayores dificultades de inserción en el marco del Plan de Empleo de la Bahía de Cádiz».

— En sentido análogo, la Disposición adicional sexagésima sexta de la Ley 51/2007 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, establecía que las medidas favorecedoras del empleo de las personas trabajadoras demandantes de empleo de la Bahía de Cádiz, que pudieran convenir el Gobierno y la Junta de Andalucía, estarían referidas a los ámbitos de orientación profesional, formación para el empleo, la recolocación, el fomento del empleo, el autoempleo, la protección por desempleo y a aquellas medidas de carácter social para los trabajadores con mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad.

— Según lo dispuesto anteriormente, la cláusula segunda del convenio de fecha 5 de diciembre de 2008 estipuló que «Las actuaciones concretas a desarrollar en este marco de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Consejería de Empleo, se articularán en base a los siguientes contenidos:

— Acciones para la adquisición y actualización de competencias profesionales, así como destrezas de adaptabilidad.

— Acciones de carácter social, garantes de un nivel mínimo de ingresos, para aquellas personas trabajadoras que, teniendo al menos cumplidos 53 años de edad, presenten mayores dificultades de inserción en el mercado laboral por razones de edad».

De la documentación justificativa de este Plan Integral de Empleo, este Tribunal de Cuentas considera que:

1. Del análisis de la precitada cláusula, igualmente reproducida en la Adenda al convenio suscrita para el año 2009, se desprende que las actuaciones a desarrollar mediante el citado convenio comprenden actividades enmarcadas dentro del ámbito tanto de las políticas activas de empleo, como en el ámbito de las prestaciones por desempleo, a través de las denominadas acciones de carácter social.

2. En el ejercicio 2008, los compromisos de crédito ascendieron a 8 millones de euros y las obligaciones reconocidas sólo alcanzaron un total de 4 millones de euros, sin que la citada Comunidad Autónoma tuviera la obligación de reintegrar el importe correspondiente a la diferencia (4 millones euros) existente entre los créditos comprometidos y las obligaciones reconocidas, no disponiendo este Tribunal de Cuentas ni el SPEE de documentación acreditativa que permita comprobar que los recursos asignados en el presupuesto de gastos se aplicaron a los fines previstos en el mismo, por lo que el SPEE debe realizar las actuaciones oportunas para verificar el adecuado destino de este remanente de fondo y, en su caso, exigir el correspondiente reintegro.

3. Por otro lado en la Memoria justificativa que la Comunidad Autónoma de Andalucía remitió, en cumplimiento de lo dispuesto en el convenio de colaboración y la adenda correspondiente, no figura el carácter específico de estas acciones sociales, es decir, la descripción de las medidas concretas en que se han plasmado las mismas, ni el colectivo de personas afectadas por estas acciones.

Por ello, el SPEE debería analizar las acciones de carácter social financiadas mediante las subvenciones nominativas concedidas a la Junta de Andalucía para el desarrollo del Plan Integral de Empleo para la Bahía de Cádiz, cuyo importe se elevó en el bienio 2008-2009 a un total de 16 millones de euros, ya que a través de las mismas se podrían estar financiando prestaciones por desempleo aplicando un procedimiento distinto al establecido en la normativa vigente.

Con respecto a la justificación de estas subvenciones nominativas se encuentra recogida en el apartado cinco de la citada Disposición adicional vigésimo tercera de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

Según lo previsto en la citada Disposición adicional de la Ley 2/2008, el clausulado de los distintos convenios establece la documentación justificativa a remitir por las distintas Comunidades Autónomas a la Dirección General del SPEE, así como los plazos para su remisión, señalando que las diferentes Comunidades Autónomas remitirán al SPEE un estado comprensivo de los compromisos de crédito, las obligaciones reconocidas y los pagos realizados por las subvenciones.

Con respecto a los remanentes de fondos no comprometidos (créditos asignados menos gastos comprometidos) de la aportación financiera estatal, cualquiera que sea su causa, se establece que serán devueltos por la Comunidad Autónoma antes del 1 de abril de cada uno de los años inmediatamente posteriores a la vigencia del convenio. Esta devolución se materializará mediante el correspondiente ingreso en la cuenta del SPEE abierta en el Banco de España y se acreditará mediante certificación en la que conste el montante de la aportación estatal, el gasto comprometido y el remanente no comprometido.

En el cuadro siguiente se recogen los créditos asignados (subvenciones concedidas inicialmente), los créditos comprometidos y los remanentes no comprometidos, de acuerdo con la información justificativa suministrada y, en su caso, fecha de ingreso de los reintegros de los remanentes no comprometidos en la cuenta del SPEE en el Banco de España, relativos a los Planes Integrales de Empleo financiados con cargo al presupuesto de gastos del ejercicio 2009:

CUADRO N.º 7
JUSTIFICACIÓN DE LOS PLANES INTEGRALES DE EMPLEO
PRESUPUESTO DE GASTOS. EJERCICIO 2009

Millones de euros

DENOMINACIÓN DE LOS PROGRAMAS	ASIGNACIÓN INICIAL	CRÉDITOS COMPROMETIDOS	REMANENTES DE CRÉDITO NO COMPROMETIDOS	FECHA INGRESO BANCO ESPAÑA
Plan Integral de Empleo de Canarias	42,07	40,61	1,46	31/03/2010
Plan Integral de Empleo de Extremadura	20,00	20,00	0,00	No procede
Plan Integral de Empleo de Galicia	24,00	21,99	2,01	03/06/2010;20/05/2010
Plan Integral de Empleo de Castilla La Mancha	15,00	14,97	0,03	16/03/2010
Plan Integral de Empleo de Andalucía Bahía de Cádiz	25,32	20,46	4,86	Sin justificar reintegro
Total	126,39	118,03	8,36	

Según se recoge en el cuadro anterior, y de acuerdo con la información justificativa remitida por las Comunidades Autónomas a la Dirección General del SPEE, la asignación total en concepto de estas subvenciones nominativas ascendió a un total de 126,39 millones de euros, coincidente con el importe recogido en el presupuesto de gastos del SPEE en dicho ejercicio 2009.

Sin embargo, el importe de los créditos comprometidos en las Comunidades Autónomas fue de 118,03 millones de euros (93,4%). Sólo en la Comunidad Autónoma de Extremadura los importes comprometidos fueron iguales a los créditos asignados.

De acuerdo con la Disposición adicional vigésimo tercera de la citada Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009, la diferencia existente entre los créditos comprometidos y las obligaciones reconocidas por los beneficiarios de estas subvenciones (remanentes de crédito comprometidos) queda a disposición de las respectivas Comunidades Autónomas sin que exista la obligación de su posterior justificación ante el SPEE, ya que la obligación de reintegro sólo procede por la diferencia existente entre los créditos concedidos por el SPEE y los créditos comprometidos por la Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en relación con el Plan Integral de Empleo de la Bahía de Cádiz se observa la falta de reintegro de los remanentes de fondos no comprometidos, por importe de 4,86 millones de euros correspondientes a la subvención concedida en el ejercicio 2009 que el SPEE debe clarificar a la mayor brevedad posible.

No obstante, el análisis de los remanentes de fondos no comprometidos relativos a los convenios vigentes en el ejercicio 2008, cuya justificación y, en su caso, reintegro se produjo en el presupuesto de ingresos del ejercicio 2009, se realiza en el subapartado 2.6 «Reintegros de subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas», de forma análoga con las subvenciones gestionadas, dadas sus similitudes en el procedimiento de justificación de estas subvenciones.

1.3.4. Programas de formación

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, contempla las siguientes iniciativas de formación:

- a) La formación de demanda, que abarca las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación financiados total o parcialmente con fondos públicos, para responder a las necesidades específicas de formación planteadas por las empresas y sus trabajadores.
- b) La formación de oferta, que comprende los planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, y las acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, con el fin de ofrecerles una formación que les capacite para el desempeño cualificado de las profesiones y el acceso al empleo.
- c) La formación en alternancia con el empleo, que está integrada por las acciones formativas de los contratos para la formación y por los programas públicos de empleo-formación, permitiendo al trabajador compatibilizar la formación con la práctica profesional en el puesto de trabajo.

d) Las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, que son aquéllas que permiten mejorar la eficacia del subsistema de formación profesional, mediante la concesión anual de subvenciones públicas.

Como se ha señalado anteriormente, el total de obligaciones reconocidas en el presupuesto del año 2009 del SPEE, en concepto de programas de formación, ascendió a un importe global de 2.296,92 millones de euros, desglosados en función de su gestión y ámbito de aplicación, de acuerdo con lo recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 8

OBLIGACIONES RECONOCIDAS EN PROGRAMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL POR EL SPEE. EJERCICIO 2009

Millones de euros

PROGRAMA	GESTIÓN SPEE	GESTIÓN CC.AA.	TOTAL
Formación Profesional Desempleados (1)	68,21	836,49	904,70
Formación Profesional Ocupados (2)	1.005,96	386,26	1.392,22
TOTAL	1.074,17	1.222,75	2.296,92

(1) Incluye Centros de Referencia Nacional

(2) Incluye Iniciativas de formación para el empleo de la Comunidad Autónoma del País Vasco

Como se recoge en el cuadro anterior, un porcentaje del 61% de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009 en concepto de programas de formación fue destinado a programas de formación profesional prioritariamente para ocupados, y el 39% restante fue destinado a programas de formación prioritariamente para desempleados.

Con respecto a su gestión, el 53% de las obligaciones reconocidas en estos programas fueron gestionados por las Comunidades Autónomas, mientras el 47% restante lo fue por el SPEE.

Por otro lado, de acuerdo con los datos económicos facilitados por el SPEE, las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009, desglosadas por iniciativa de formación, así como por modalidad de gestión son las que se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 9

PROGRAMAS DE FORMACIÓN DESGLOSADOS POR TIPO DE INICIATIVA Y MODALIDAD DE GESTIÓN. EJERCICIO 2009

Millones de euros

INICIATIVA		MODALIDAD DE GESTIÓN	OBLIGACIONES RECONOCIDAS 2009
Formación de demanda			396,50
Formación de oferta	Desempleados	CCAA	836,49
		SPEE	68,21
		TOTAL	904,70
	Ocupados	CCAA	386,26
		SPEE	429,60
		FORMACIÓN ADM. PÚBLICAS	140,16
		TOTAL	956,02
Gastos corrientes Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo			39,70
Total formación profesional			2.296,92

En el importe correspondiente a SPEE Desempleados se ha incluido el concepto presupuestario 493 «Cuotas CINTERFOR».

A continuación se analizan de forma breve, cada una de las iniciativas de formación señaladas anteriormente.

1.3.4.1. Formación de demanda

El objetivo de la formación de demanda es favorecer la formación a lo largo de la vida de los trabajadores ocupados, mejorando su capacitación profesional y desarrollo personal, proporcionar a los trabajadores los conocimientos y las prácticas adecuadas a las competencias profesionales requeridas en el mercado de trabajo y a las necesidades de las empresas, así como contribuir a la mejora de la productividad y competitividad de las empresas.

Esta formación de demanda se financia mediante la aplicación de un sistema de bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social que ingresan las empresas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Orden TAS/2307/2007 al expresar que «Las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social ingresadas por las empresas con las que se financian las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación se aplicarán con cargo al Presupuesto de Gastos del Servicio Público de Empleo Estatal para el correspondiente ejercicio».

Así, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 13 del Real Decreto 395/2007, las empresas disponen de un crédito para la formación de sus trabajadores cuyo importe resulta de aplicar a la cuantía ingresada por cada empresa el año anterior, en concepto de cuota de formación profesional, el porcentaje que anualmente se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En el ejercicio 2009 el gasto en concepto de «Financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social por formación de ocupados», imputado en el presupuesto de gastos del SPEE se elevó a un importe total de 396,50 millones euros. El control de estas bonificaciones en las cuotas aplicadas por las empresas en sus documentos de cotización se efectúa por la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo (en adelante, FTFE).

A estos efectos, la TGSS facilita al SPEE la información relativa a la cuota de formación profesional ingresada en el ejercicio anterior así como la plantilla media del año anterior de las empresas que practican estos descuentos. Esta información se traslada a la aplicación informática que gestiona la FTFE y se calcula el porcentaje que se puede aplicar la empresa y, con ello, el crédito asignado a acciones formativas y el crédito adicional asignado a permisos individuales de formación.

Mensualmente la TGSS facilita a la citada FTFE la relación de bonificaciones practicadas en los documentos de cotización con el fin de cruzar esta información con la que dispone en su aplicación informática.

Con esta información la FTFE efectúa una serie de controles internos entre los que destacan el cruce mensual con el Fichero de Afiliación de la TGSS, con el fin de detectar, entre otras situaciones, aquellas empresas a las que se han practicado bonificaciones sin tener derecho a ellas por no encontrarse de alta en la aplicación del SPEE; detectar incidencias relativas a los participantes en la actividad de formación con respecto a la verificación de su vida laboral y, por último, la realización de controles efectuados a final de ejercicio donde se comprueba que las bonificaciones practicadas no superan el crédito asignado para acciones formativas y permisos individuales de formación.

Por otro lado, el artículo 30 de la Orden TAS/2307/2007 regula las actuaciones de seguimiento y control en tiempo real y «ex post». El primer caso comprende el seguimiento de la actividad formativa en su lugar de impartición durante la realización de la misma, a través de evidencias físicas y los testimonios recabados mediante entrevistas a los responsables de formación, alumnos y formadores, con el fin de realizar una comprobación sobre la ejecución de la acción formativa, contenidos de la misma, número real de participantes, instalaciones y medios pedagógicos.

En el segundo caso estos controles se realizan una vez finalizada la ejecución de las acciones formativas bonificadas, a través de evidencias físicas, con el fin de comprobar la ejecución de la acción formativa, número real de participantes, entrega a los participantes del diploma o certificado de formación, documentación justificativa de los costes de formación, su contabilización, así como de la materialización del pago.

Detectadas las incidencias correspondientes se remite una comunicación por escrito a la empresa en la que se reclama el importe indebidamente bonificado, para que en caso de estar conforme realice el ingreso en la cuenta corriente del SPEE o en su caso, presentar las correspondientes alegaciones y

documentación que estimen oportuna. En el caso de no realizar alegaciones y no efectuar el ingreso se considera indebida la aplicación de bonificaciones y se da traslado a la ITSS.

1.3.4.2. Formación de oferta

La formación de oferta tiene por objeto facilitar a los trabajadores, tanto ocupados como desempleados, una formación ajustada a las necesidades del mercado de trabajo que atienda a los requerimientos de productividad y competitividad de las empresas y a la vez satisfaga las aspiraciones de promoción profesional y desarrollo personal de los trabajadores, de forma que les capacite para el desempeño cualificado de las distintas profesiones y para el acceso al empleo.

Esta formación de oferta se instrumenta mediante la concesión de subvenciones públicas, en concreto en régimen de concurrencia competitiva, previa convocatoria del SPEE o del órgano competente de la respectiva Comunidad Autónoma.

La formación de oferta se subdivide en cinco categorías:

— Planes de formación dirigidos prioritariamente a trabajadores ocupados, cuya ejecución se lleva a cabo mediante la suscripción de convenios entre las organizaciones o entidades beneficiarias de las subvenciones convocadas (organizaciones empresariales y sindicales más representativas) y el SPEE o el órgano concedente de la Comunidad Autónoma correspondiente. En el ámbito de gestión estatal las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SPEE del ejercicio 2009 ascendieron a un total de 415,65 millones de euros, y en el ámbito de gestión de las Comunidades Autónomas las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SPEE ascendieron a un total de 386,26 millones de euros.

— Programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su reinserción o recualificación profesional, cuyas obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009, e imputadas al presupuesto del SPEE se elevaron a un total de 0,34 millones de euros, correspondiendo su gestión al SPEE.

— En cuanto a los programas de formación profesional para el empleo de las personas en situación de privación de libertad y de los militares profesionales de tropa y marinería que mantienen una relación de carácter temporal con las Fuerzas Armadas, las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2009 ascendieron a un total de 8,20 millones de euros, se conceden en régimen de concesión directa y su gestión correspondió también al citado SPEE.

— Con respecto a las acciones formativas que incluyen compromisos de contratación, tienen como objetivo promover la inserción o reinserción de personas sin trabajo, mediante la realización de acciones formativas, de acuerdo con las necesidades de cualificación que fijen las empresas, sus asociaciones y otras entidades que posteriormente vayan a contratar. En el ámbito estatal, los convenios suscritos entre el SPEE y las empresas arrojaron un saldo de obligaciones reconocidas, en el ejercicio 2009, por importe de 3,02 millones de euros y se conceden en régimen de concesión directa.

— Por último, con respecto a las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados, su objetivo prioritario es promover la inserción o reinserción profesional de los trabajadores desempleados en aquellos empleos que requiere el sistema productivo, mediante la programación de acciones formativas de acuerdo a las necesidades de cualificación y a las ofertas de empleo detectadas.

En el ámbito estatal las convocatorias de estas acciones se efectúan mediante las correspondientes Resoluciones del SPEE, habiendo reconocido el SPEE en el ejercicio 2009, bajo este concepto, un total de obligaciones por importe de 52,28 millones de euros.

Con respecto al ámbito de gestión autonómico, las obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos del SPEE, en el ejercicio 2009, ascendieron a un total de 836,49 millones de euros.

1.3.4.3. Formación en alternancia con el empleo

La formación en alternancia con el empleo tiene por objeto la adquisición de las competencias profesionales de la ocupación mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permita al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo. Abarca tanto la formación teórica de los contratos para la formación como los programas públicos de empleo-formación.

1.3.4.4. Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación

Estas acciones engloban la realización de estudios sectoriales y multisectoriales de investigación que permiten al sistema de formación para el empleo anticiparse a las necesidades de formación de las empresas y trabajadores, el desarrollo de metodologías y productos formativos innovadores y las buenas prácticas formativas.

Estas acciones fueron financiadas a través de la reserva de gestión directa del SPEE y en el ejercicio 2009 sus obligaciones se elevaron a un total de 13,94 millones de euros.

1.3.4.5. Financiación de la Formación Profesional

El artículo 6 del mencionado Real Decreto 395/2007 estipula que «el subsistema de formación profesional para el empleo se financiará, de conformidad con lo establecido en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, con los fondos provenientes de la cuota de formación profesional que aportan las empresas y los trabajadores, con las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo y con las aportaciones específicas establecidas en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.»

Por otro lado, en su Disposición adicional octava establece que «El Gobierno articulará las fórmulas y medidas que sean necesarias para que los fondos con destino a la formación para el empleo provenientes de la cuota de formación profesional sean aplicables en su totalidad a la financiación de las iniciativas de formación recogidas en este real decreto».

Por su parte, la Disposición adicional vigésimo quinta de la Ley 2/2008, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009 manifiesta que «Sin perjuicio de otras fuentes de financiación, los fondos provenientes de la cuota de formación profesional se destinarán a financiar el subsistema de formación profesional para el empleo, regulado por el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo (...). En el ejercicio inmediato al que se cierre el presupuesto, se efectuará una liquidación en razón de las cuotas de formación profesional efectivamente percibidas, cuyo importe se incorporará al presupuesto del ejercicio siguiente, con el signo que corresponda».

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente, los ingresos procedentes de la cuota de formación profesional deberían tener la consideración de un ingreso afectado, dado que así lo dispone la citada Ley 2/2008; sin embargo, este Tribunal de Cuentas ha verificado que en la contabilidad del SPEE no existe un remanente de tesorería afectado para esta finalidad, sino que el excedente de recursos generados entre la cuota de formación profesional y los gastos del subsistema de formación profesional para el empleo, forman parte del remanente de tesorería global del SPEE, destinándose en el ejercicio 2009 a financiar el déficit del conjunto de prestaciones por desempleo y no, exclusivamente, destinado a los gastos derivados del subsistema de formación profesional para el empleo¹⁰.

En este sentido, el principio contable de desafectación, recogido en el Plan General de Contabilidad Pública aprobado mediante Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, establece que en el supuesto de que determinados gastos presupuestarios (en este caso, el subsistema de formación profesional para el empleo) se financien con ingresos presupuestarios específicos a ellos afectados (en este caso, las cuotas de formación), el sistema contable deberá reflejar esta circunstancia y permitir su seguimiento.

Por otro lado, la citada Disposición adicional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado continúa exponiendo que «El 60 por ciento, como mínimo, de los fondos previstos en el apartado anterior se afectará a la financiación de las siguientes actividades y conceptos:

- Formación de demanda, que abarca las acciones formativas de las empresas y los permisos individuales de formación.
- Formación de oferta dirigida prioritariamente a trabajadores ocupados.
- Acciones de apoyo y acompañamiento a la formación.
- Formación en las Administraciones Públicas.
- Gastos de funcionamiento e inversión de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo».

¹⁰ No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el Director General del SPEE en las que manifiesta que las cuotas de formación profesional para el empleo no tienen la consideración de un ingreso afectado a la financiación del subsistema de formación profesional para el empleo, argumentando que, de acuerdo, con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, donde se regula con carácter general el principio de desafectación de los ingresos, la afectación de un ingreso a financiar determinados gastos debe realizarse mediante una norma con rango de ley, ya que precisamente son las propias Leyes de Presupuestos Generales del Estado las que determinan la afectación de estos ingresos.

Según lo dispuesto anteriormente, el SPEE en el ejercicio siguiente al inmediato posterior al que se cierra el presupuesto (Ejercicio N+2) incorpora al presupuesto de gastos la diferencia existente entre las previsiones iniciales por cuotas de formación profesional y los derechos recaudados, tanto por ingresos del ejercicio corriente como de ejercicios cerrados.

De esta diferencia resultante, el SPEE destina el 60% a gastos de formación prioritariamente de ocupados y el 40% restante a formación de trabajadores desempleados. En el siguiente cuadro se reflejan las aportaciones efectuadas, por este concepto, en los últimos ejercicios:

CUADRO N.º 10

DISTRIBUCIÓN DE LOS SALDOS DE MAYOR RECAUDACIÓN ENTRE FORMACIÓN DE OCUPADOS Y DESEMPLEADOS

Millones de euros

EJERCICIO	PREVISIONES INICIALES	DERECHOS RECONOCIDOS POR CUOTA DE FORMACIÓN S/ T-8-T	SALDO DE MAYOR RECAUDACIÓN	PRESUPUESTO DE GASTOS DESEMPLEADOS (40%) (APLICACIÓN 482.25) EJERCICIO N+2	PRESUPUESTOS DE GASTOS OCUPADOS (60%) (APLICACIÓN 482.55) EJERCICIO N+2
2006	1.688,00	1.760,30	72,30	28,92	43,38
2007	1.783,00	1.912,06	129,06	51,62	77,43
2008	1.975,00	1.994,62	19,62	7,85	11,77
2009	2.065,00	1.893,89	-171,11	N/A	N/A

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que los créditos iniciales del presupuesto de gastos relativos a los ejercicios 2008, 2009 y 2010 incorporan los saldos de mayor recaudación derivados de los ejercicios 2006, 2007 y 2008, respectivamente, distribuyéndose el 40% para acciones de formación de desempleados (subconcepto 482.25) y el 60% restante para acciones de formación de ocupados (subconcepto 482.55).

De la misma forma, este Tribunal ha verificado que el SPEE no tramitó expedientes de Incorporación de crédito para el ejercicio 2009 que afectasen a los conceptos detallados en el párrafo anterior, sino que, simplemente, los saldos de mayor recaudación del ejercicio 2007 figuraron como créditos iniciales en el presupuesto de gastos del ejercicio 2009.

Este Tribunal de Cuentas considera que las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en relación con la financiación del subsistema de formación profesional para el empleo establecen una afectación de los fondos procedentes de la cuota de formación profesional, destinados a financiar el subsistema de formación profesional para el empleo, lo que obliga al SPEE a calcular un remanente de tesorería, de cada ejercicio, que se integre en el presupuesto de gastos, del ejercicio siguiente, vía incorporación de crédito, de acuerdo con lo establecido en el artículo 58.b) de la LGP al exponer que «se podrán incorporar los remanentes de crédito del ejercicio anterior procedentes de las generaciones de crédito a que se refiere el artículo 53.2.e)». Este último artículo hace referencia a los «ingresos legalmente afectados a la realización de actuaciones determinadas» situación que, a juicio de este Tribunal, se produce en la financiación del subsistema de formación profesional para el empleo y que el SPEE no viene realizando¹¹.

Así, el procedimiento utilizado en la actualidad por el SPEE, en el que se incorpora la diferencia existente entre las previsiones iniciales y los derechos recaudados a los conceptos presupuestarios de formación de ocupados y desempleados no garantiza que realmente estos importes se destinen a la financiación de gastos del subsistema de formación profesional para el empleo.

De hecho, este Tribunal ha verificado que se han financiado otro tipo de gastos, al minorarse los créditos correspondientes mediante Transferencias de crédito que financiaron otro tipo de actuaciones, si bien la aprobación de estas modificaciones de crédito no ha supuesto un incumplimiento de la financiación

¹¹ No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el Director General del SPEE en relación a la imposibilidad de efectuar esta incorporación de crédito al ejercicio siguiente dado que el remanente del ejercicio «X», se calculará en el ejercicio «X+1» y se incorporará al presupuesto del ejercicio «X+2» como se establece en las sucesivas Leyes de Presupuestos al disponer que «en el ejercicio inmediato (X+1) al que se cierre el presupuesto (X), efectuará una liquidación en razón de las cuotas de formación profesional efectivamente percibidas, cuyo importe se incorporará al presupuesto del ejercicio siguiente» (ejercicio X+2), procedimiento que ya viene utilizando el SPEE para el cálculo del denominado «Saldo de mayor recaudación cuota formación profesional».

afectada de estos gastos. En concreto, se ha constatado que en cuatro expedientes (N.º 10/2009, 28/2009, 29/2009 y 30/2009) correspondientes a Transferencias de crédito, se produjo una minoración en el concepto presupuestario 482.25 «Reserva gestión directa SPEE. Saldo mayor recaudación cuota formación profesional 2007. Acciones formación desempleados» por un importe de 40,95 millones de euros para financiar los siguientes conceptos:

- a) Para financiar actuaciones en Centros Nacionales de formación de desempleados y Centros de Referencia Nacional por importe de 0,41 millones de euros.
- b) Para hacer frente a los gastos corrientes en bienes y servicios del Organismo por importe de 20 millones de euros.
- c) Para financiar el programa de modernización de los servicios públicos de empleo gestionado por las CC.AA. por importe de 1,64 millones de euros.
- d) Para incrementar la dotación del capítulo I del programa de gasto 251M para atender las necesidades derivadas del aumento del número de perceptores de prestaciones por desempleo por importe de 18,90 millones de euros.

De lo expuesto anteriormente se puede concluir que salvo el apartado a) anterior destinado a financiar Centros Nacionales de Formación para la formación de desempleados, el resto de Transferencias de crédito aprobadas en el concepto 482.25 «Saldo de mayor recaudación del ejercicio 2007» se aplicaron para financiar gastos diversos del SPEE.

A este respecto debe añadirse que en el presupuesto de gastos del ejercicio 2010 figuraban las partidas correspondientes a los saldos de mayor recaudación derivados del ejercicio 2008 (Aplicación 482.25 «Formación desempleados» por importe de 7,85 millones de euros, y aplicación 482.55 «Formación ocupados» por importe de 11,77 millones de euros), pero sin embargo, el crédito recogido en la rúbrica 482.25 no fue objeto de ejecución presupuestaria alguna, y el importe recogido en la rúbrica 482.55 (11,77 millones de euros) fue objeto de una modificación presupuestaria por importe de 11,70 millones de euros con el objeto de financiar otras actividades.

2. FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

2.1. Introducción

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 223 del citado TRLGSS relativo, al «Régimen financiero y gestión de las prestaciones», la acción protectora regulada en el artículo 206 de la citada Ley (protección por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial, así como las acciones específicas) se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado.

Continúa manifestando dicho artículo en su apartado segundo que «La cuantía de la aportación del Estado será cada año la fijada en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado».

De acuerdo con lo preceptuado en el anterior artículo, el Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal preceptúa en su artículo 19 que «los recursos económicos del Servicio Público de Empleo Estatal podrán ser los siguientes:

1. Los bienes y valores que constituyen su patrimonio y los productos y rentas del mismo.
2. Las consignaciones específicas que tenga asignadas en los Presupuestos Generales del Estado.
3. La cuota de desempleo y la cuota de formación profesional.
4. Los ingresos ordinarios y extraordinarios que esté autorizado a percibir.
5. Las aportaciones financieras de la Unión Europea que cofinancien acciones y programas sufragados con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de su ejecución por las comunidades autónomas con competencias de gestión estatutariamente asumidas.
6. Las donaciones, legados y otras aportaciones de entidades privadas y de particulares.
7. Cualquier otro recurso que pueda serle atribuido».

En el siguiente cuadro se recogen los importes de las diferentes fuentes de financiación del SPEE en el periodo 2000-2010:

CUADRO N.º 11
FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SPEE. PERIODO 2000/2010

Millones de euros

FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL						
AÑO	CUOTAS DESEMPLEO	CUOTAS FORMACIÓN PROFESIONAL	FONDO SOCIAL EUROPEO	APORTACIÓN ESTADO	OTROS INGRESOS	TOTAL
2000	11.525	1.128	653	263	330	13.899
2001	12.620	1.229	528	0	327	14.704
2002	13.474	1.316	511	0	330	15.631
2003	14.533	1.415	556	0	568	17.072
2004	15.451	1.501	804	0	468	18.224
2005	16.773	1.626	815	0	376	19.590
2006	18.245	1.776	906	4	759	21.690
2007	19.356	1.930	942	6	398	22.632
2008	19.822	2.002	397	6	331	22.558
2009	18.419	1.914	518	19.254	365	40.470
2010	18.297	1.900	0	16.442	277	36.916
TOTAL	178.515	17.737	6.630	35.975	4.529	243.386

Tal y como se refleja en el cuadro anterior, la principal fuente de financiación en este periodo analizado estuvo constituida por los recursos procedentes de las cuotas por desempleo ingresadas por los empresarios y trabajadores, que representaron un porcentaje del 73,34% sobre el total de fuentes de financiación.

Con menor representatividad, la aportación de la Administración General del Estado a la financiación de este organismo autónomo representó en este periodo un porcentaje de tan solo un 14,78%, seguido de las cuotas por formación profesional (7,28%) y de las aportaciones procedentes del Fondo Social Europeo que representaron un porcentaje del 2,72%.

La Administración General del Estado, exceptuando el ejercicio 2000, no ha efectuado aportaciones al SPEE para la financiación de las prestaciones por desempleo (tanto en su nivel contributivo, como en su nivel asistencial) y de las políticas activas de empleo hasta el ejercicio 2006, por lo que la financiación se ha realizado, básicamente, mediante recursos procedentes de las cuotas abonadas por los empresarios y trabajadores.

No obstante, resulta significativo el incremento de las aportaciones de la Administración General del Estado en los ejercicios 2009 y 2010 como consecuencia de las insuficiencias de financiación del SPEE, dado que los ingresos ordinarios (cuotas de trabajadores y empresarios) no fueron suficientes para financiar los gastos ordinarios (fundamentalmente prestaciones y subsidios por desempleo).

2.2. Régimen financiero

2.2.1. Introducción

Con el fin de analizar el régimen financiero aplicable a las prestaciones financiadas y gestionadas por el SPEE resulta necesario ubicarlas, previamente, en el contexto del sistema jurídico-financiero que configura la protección por desempleo en nuestro país, dentro del marco del Sistema de Seguridad Social y del Sistema Nacional de Empleo en los que se enmarcan estas prestaciones.

En su origen, el Sistema de Seguridad Social español estuvo presidido por el principio contributivo en virtud del cual las prestaciones estaban directa y necesariamente ligadas a una cotización previa, y aquéllas eran abonadas a su vez con cargo a las cotizaciones. Sin embargo, este modelo inicial basado en una relación entre cotización y prestación fue avanzando gradualmente hacia un modelo tendente a la progresiva universalización de las prestaciones, rompiéndose el anterior nexo obligado e inexorable entre cotización y prestación.

Así, el Tribunal Constitucional, a la hora de interpretar el artículo 41 de la Constitución Española «Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres», ha dejado claro que la Seguridad Social constituye en España una función del Estado habiendo desaparecido como necesaria la relación automática entre cuota y prestación y así, «desde el momento en que la Seguridad Social se convierte en una función de Estado, la adecuación entre cuota y prestación no puede utilizarse como criterio para determinar la validez de las normas» (Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1983, de 22 de noviembre, Fundamento Jurídico 3.º).

Efectivamente, el mandato, contenido en el artículo 41 de la Constitución supone la superación de concepciones anteriores de la Seguridad Social, en la que primaba el principio contributivo y la cobertura de riesgos, sobre el carácter universalizador y la vocación de generalidad de las prestaciones propias de un Estado social.

El Tribunal Constitucional ha mantenido así su doctrina a lo largo del tiempo y más recientemente ha insistido, en relación precisamente con la protección por desempleo, en que «el derecho que los ciudadanos puedan ostentar en materia de Seguridad Social es un derecho de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquél (...) pues es al legislador al que corresponde determinar el grado de protección que han de merecer las distintas necesidades sociales y articular técnicamente los sistemas de protección destinados a su cobertura» (STC 128/2009, de 1 de junio, FJ. 4.º).

Así, el modelo que el legislador ha adoptado en materia de prestaciones del Sistema de Seguridad Social (a excepción de las prestaciones de asistencia sanitaria y servicios sociales donde su vocación de universalidad es más acentuada) se basa en un modelo mixto y dual, recogido en el artículo 86 del TRLGSS, donde se establece un régimen prestacional y financiero dual distinguiendo entre prestaciones contributivas y no contributivas, con un doble efecto:

1. La configuración de una prestación como de naturaleza contributiva determina:

- Que el derecho a su percepción se genera únicamente por quienes han cotizado a la Seguridad Social, en los términos y con los matices previstos en el TRLGSS (perspectiva subjetiva), y
- Que la prestación será financiada básicamente con cargo a las cuotas y otros recursos de la Seguridad Social (perspectiva objetiva).

2. La configuración legal de una prestación como de naturaleza no contributiva, determina:

- Que el derecho a su percepción es de vocación universal, y por tanto no está necesariamente ligado a la obligación previa de haber cotizado (perspectiva subjetiva), y
- Que la prestación será financiada con cargo a las aportaciones del Estado, distintas de las cuotas de Seguridad Social (perspectiva objetiva).

Existe por consiguiente una afectación expresa, porque así lo ha dispuesto el legislador, de la financiación estatal, mediante aportaciones al presupuesto de la Seguridad Social, para la atención de las prestaciones no contributivas (artículo 86.2, inciso primero del TRLGSS).

Y correlativamente, existe una afectación expresa, con algunos matices, de la financiación mediante cuotas y otros recursos de Seguridad Social, para la atención de las prestaciones de naturaleza contributiva (artículo 86.2, inciso segundo del TRLGSS).

2.2.2. Evolución del régimen financiero de la acción protectora por desempleo

En el caso de la acción protectora por desempleo, el sistema prestacional y financiero diseñado por el legislador, a pesar de formar parte del Sistema de Seguridad Social, presenta unas peculiaridades distintivas que lo diferencian y singularizan del resto del Sistema.

Es necesario señalar que la regulación de la protección por desempleo, así como su cobertura, ha tenido tradicionalmente en nuestro ordenamiento jurídico un tratamiento autónomo, distinto y separado del resto de contingencias de seguridad social. Así, el actual TRLGSS dedica el título III a la «Protección por desempleo», mientras el resto de prestaciones del Sistema de Seguridad Social se regulan en el título II.

También es significativo desde un punto de vista organizativo que, primero el INEM, y actualmente el SPEE, se hayan configurado legalmente como organismos autónomos formalmente separados de la estructura orgánica que conforman el resto de Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Esta distinta regulación jurídica de la protección por desempleo, con respecto al resto de la organización y las prestaciones del Sistema de Seguridad Social, también se ve reflejada en su sistema de financiación.

Así, la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo en su artículo 29 estableció un sistema mixto de financiación de las prestaciones por desempleo, con cargo a las cotizaciones de los empresarios y trabajadores y a las aportaciones del Estado, sin una afectación expresa a fines concretos de los fondos procedentes de una y otra fuente, pero con una cuantificación del reparto de la carga financiera total.

Este modelo de financiación estuvo vigente hasta agosto de 1984, con la entrada en vigor de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, que introdujo un modelo consistente en la separación de las fuentes de financiación mediante la afectación de las cotizaciones a la financiación de las prestaciones del nivel contributivo, y la afectación exclusiva de la aportación del Estado a la financiación de las prestaciones del nivel asistencial.

Así, su artículo 20 señalaba que «La prestación económica por desempleo del nivel contributivo regulada en el título I, se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores. El subsidio por desempleo y la prestación de asistencia sanitaria, así como las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes a las prestaciones contributivas y asistenciales, se financiarán exclusivamente con cargo al Estado».

Sin embargo, este modelo de financiación sólo estuvo vigente hasta diciembre de 1987, ya que a partir de enero de 1988 entró en vigor una nueva redacción dada al anterior artículo, introducida por la Disposición adicional decimoquinta de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 1988, donde se configuró el modelo establecido en la actualidad recogido en el artículo 223 del TRLGSS. El precitado artículo dispone lo siguiente:

- «1. La acción protectora regulada en el artículo 206 (acción protectora por desempleo) de la presente Ley se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores y la aportación del Estado.
2. La cuantía de la aportación del Estado será cada año la fijada en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.»

La simple comparación del contenido de este artículo 223 del TRLGSS con el del artículo 86 del mismo texto legal, pone de manifiesto el diferente sistema de financiación de la acción protectora por desempleo, con respecto al del resto del Sistema de Seguridad Social.

Así, en el modelo de financiación de la acción protectora por desempleo, si bien el citado TRLGSS establece una doble fuente de financiación (la cotización de empresarios y trabajadores por un lado, y la aportación del Estado por otro), sin embargo, no establece un reparto determinado de la carga financiera sobre cada una de estas fuentes, ni una afectación expresa de cada una de ellas para fines concretos dentro de la acción protectora por desempleo, configurándose en consecuencia como un sistema financiero mixto e indistinto.

Así, en este caso, la ley no establece la afectación de las aportaciones del Estado para la financiación de las prestaciones asistenciales por desempleo, ni la afectación de las cotizaciones por desempleo a las prestaciones del nivel contributivo, ni la afectación de una u otra a la financiación de otras acciones específicas dentro de la acción protectora por desempleo, a diferencia de lo que sucede en el sistema financiero del resto de la acción protectora de la Seguridad Social.

El efecto material de esta regulación es que no existe en la práctica una auténtica separación de fuentes financieras para sufragar los distintos niveles de protección por desempleo (contributivo, asistencial y demás acciones específicas), lo que ha permitido que, al menos desde el año 2001 hasta 2008, todas las políticas activas de empleo y prestaciones por desempleo hayan sido financiadas con cargo a las cuotas de desempleo satisfechas por empresarios y trabajadores, sin que el SPEE haya recibido transferencias del Estado para financiar tales prestaciones.

Sin embargo, en los ejercicios 2009 y 2010 esta tendencia se ha invertido, ya que los ingresos derivados de cotizaciones sociales por desempleo no han sido suficientes para financiar las obligaciones reconocidas por prestaciones por desempleo, ni siquiera en su nivel contributivo, por lo que, en dichos ejercicios, ha sido necesario que la Administración General del Estado transfiera al SPEE fondos con el fin de cubrir este desfase, tal y como se ha señalado en el subapartado 2.1 de este informe.

Así, el modelo de financiación de la protección por desempleo regulado en el precitado artículo 223 del TRLGSS permite esta flexibilidad financiera adecuada al principio de universalidad y a la racionalidad del Estado Social para subvenir a las situaciones de necesidad (desempleo).

No obstante, a juicio de este Tribunal, esta regulación se aparta del sistema general de separación de fuentes de financiación, más característica de nuestro tradicional sistema, basado en el principio contributivo, máxime cuando el TRLGSS contempla una cotización específica para la contingencia de desempleo.

En todo caso, la opción por un modelo de financiación u otro es una cuestión que queda reservada a la libre elección del legislador, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional recogida anteriormente.

2.3. Régimen financiero de las prestaciones por desempleo

Como se ha comentado en el apartado anterior, el régimen financiero general de la Seguridad Social (recogido en el artículo 86 del TRLGSS) establece una estrecha relación entre las prestaciones y su financiación, fundamentada en el principio contributivo, que liga, como regla general, a la naturaleza de la prestación (contributiva o no contributiva) el origen de su financiación (aportaciones de los empresarios y trabajadores, esto es, las cotizaciones sociales; o las aportaciones del Estado a través de la tributación general).

Sin embargo, en el caso de las prestaciones por desempleo, debido al régimen financiero especial establecido en el precitado artículo 223 del TRLGSS, el principio contributivo no es el determinante de este régimen de financiación.

Por tanto, no existe en la práctica una auténtica separación de fuentes financieras para sufragar los distintos niveles de prestaciones por desempleo (contributivo, asistencial y demás acciones específicas contempladas en el artículo 206.2 del TRLGSS).

Por ello, a fecha actual, con arreglo a la legislación vigente (artículo 223 TRLGSS) la calificación o el encuadramiento de una prestación por desempleo como contributiva o asistencial, o como acción específica de las recogidas en el artículo 206.2 del TRLGSS, no tiene ningún efecto determinante en cuanto a su régimen de financiación, en tanto en cuanto una norma con rango de Ley no disponga otra cosa, pues todas ellas constituyen acciones de protección por desempleo, cuya financiación se hará, de manera indistinta, a cargo de la cotización de empresarios y trabajadores y/o de la aportación del Estado o, en su caso, de los fondos provenientes de la Unión Europea.

En consecuencia, no existe una afectación legal de los recursos del SPEE a los gastos derivados de políticas de empleo (tanto políticas activas como prestaciones por desempleo), a excepción de las cotizaciones para formación profesional y su correlativo gasto.

En este caso, formación profesional para el empleo, el legislador ha querido dotar a su subsistema financiero de una mayor rigidez en cuanto al destino de la cuota de formación profesional, ya que las distintas Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde el año 2008 hasta la actualidad, han establecido, de un modo explícito, el destino de los fondos provenientes de las cuotas de formación profesional a la financiación del subsistema de formación para el empleo, y por tanto no cabe la aplicación de esta parte de la cotización a otros fines, situación que el SPEE no ha cumplido, tal y como se ha expuesto en el subepígrafe 1.3.4.5 anterior.

Sin embargo, estos fondos provenientes de la cuota de formación profesional pueden ser destinados indistintamente a acciones formativas para trabajadores ocupados (faceta contributiva de la formación) y a acciones formativas para desempleados, incluso para demandantes de primer empleo (acciones de carácter asistencial o incluso universal).

Con independencia de esta clara distinción entre el régimen financiero de la Seguridad Social y el relativo a la protección por desempleo, a juicio de este Tribunal de Cuentas, la principal confusión relativa al régimen financiero de la acción protectora por desempleo, viene derivada de las políticas activas de empleo.

Así, tras la publicación del Real Decreto-ley 5/1999, de 9 de abril y la Ley 56/2003, de Empleo, las políticas activas de empleo fueron integradas dentro de la acción protectora por desempleo, como consecuencia de la modificación del artículo 206 del TRLGSS y, en consecuencia, estas políticas activas de empleo pasaron a poder ser financiadas a través de las cotizaciones de empresarios y trabajadores, en virtud de lo preceptuado en el artículo 223 del citado texto legal.

Además, la citada Ley de Empleo procedió a la creación del Sistema Nacional de Empleo, solapándolo con el Sistema de Seguridad Social en el ámbito de la protección por desempleo, con lo que se generan, a juicio de este Tribunal, algunas contradicciones de difícil encaje conceptual, entre las cuales destaca el hecho de que las políticas activas de empleo sean financiadas con cargo a las cotizaciones sociales (además de con las aportaciones estatales o con Fondos de la Unión Europea, en su caso).

Como consecuencia de ello, un recurso económico propio del Sistema de la Seguridad Social como son las cotizaciones sociales (de empresarios y trabajadores) está siendo destinado (si bien, de acuerdo a lo dispuesto en la normativa vigente) a la financiación de políticas generales (articuladas bajo la forma de subvenciones, ayudas, incentivos o bonificaciones) ejecutadas por el Estado, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, y no por la Seguridad Social, que únicamente actúa como tal cuando le corresponde el pago de prestaciones económicas o subsidios.

A este respecto, este Tribunal de Cuentas, en las Declaraciones de la Cuenta General del Estado de los últimos ejercicios, ha venido destacando la falta de homogeneidad en el tratamiento de la separación de las fuentes de financiación de las prestaciones contributivas y asistenciales del SPEE, con el del resto de entidades que gestionan las prestaciones derivadas de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social, donde las prestaciones contributivas están financiadas básicamente con cuotas de las personas obligadas y las no contributivas con aportaciones de la Administración General del Estado al presupuesto de la Seguridad Social.

En este mismo sentido se manifestaba la Recomendación Primera del Pacto de Toledo en relación con la «Separación y clarificación de las fuentes de financiación» donde se exponía que:

«La financiación de las prestaciones de naturaleza contributiva dependerá básicamente de las cotizaciones sociales, y la financiación de las prestaciones no contributivas y universales exclusivamente de la imposición general.

La Ponencia recomienda al Gobierno que se adopten las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección, iniciada a partir de 1989, hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados, dentro del modelo de protección, el sistema contributivo y no contributivo.

Las cotizaciones sociales deberán ser suficientes para la cobertura de las prestaciones contributivas, para lo cual se efectuarán las previsiones necesarias para garantizar el equilibrio presente y futuro de esta parte del sistema de Seguridad Social.

Las aportaciones del Presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares. Asimismo, la fiscalidad general debe hacer frente a la bonificación en las cotizaciones de contratos dirigidos a grupos de especial dificultad en la búsqueda de empleo,...

Esta Recomendación, relativa a las bonificaciones en las cotizaciones, ya figuraba en la versión originaria del Pacto de Toledo, incluyéndose en la última evaluación de este Pacto (diciembre de 2010) una mención específica a las políticas de empleo, que afecta a la financiación de las bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social al manifestarse que:

«Avanzando un paso más respecto a las recomendaciones de 1995 y de 2003, la Comisión ha resuelto que, en todo caso, las políticas activas de empleo que introduzcan bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social deberán efectuarse exclusivamente con cargo a la fiscalidad general».

Esta Recomendación, procedente del año 1995, no ha sido plasmada por el legislador desde entonces, si bien puede considerarse indicativa de cuál es la voluntad política de futuro consensuada por el Pacto de Toledo a este respecto.

Conviene recordar que el importe total de las bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social del ejercicio 2009 ascendió a 2.776,47 millones de euros y representó el 55% del importe total de los gastos en los programas de fomento del empleo que fue de 5.075,08 millones de euros.

Por otra parte, la evolución de los ingresos y gastos del SPEE ha permitido comprobar que, en el período 2000-2008, las aportaciones del Estado al SPEE apenas han existido o han tenido un carácter meramente testimonial, mientras que en el ejercicio 2009, con motivo de la actual situación económico-financiera, la aportación del Estado ha representado el 47,57% del total de los recursos financieros de este organismo autónomo, siendo del 44,54% en el ejercicio 2010.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, este desproporcionado incremento de la aportación del Estado en los dos últimos ejercicios provoca la necesidad de reflexionar sobre la conveniencia de constituir, en el

SPEE, un Fondo de Reserva dotado en los períodos de crecimiento económico que proporcione recursos a utilizar en los períodos de ciclos económicos bajos.

A este respecto es necesario señalar que la Disposición final primera del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo ha establecido que «En el Servicio Público de Empleo Estatal se constituirá un Fondo de políticas de empleo, con la finalidad de atender necesidades futuras de financiación en la ejecución de las acciones y medidas que integran las políticas activas de empleo», regulando en el apartado segundo de esta Disposición su régimen de financiación.

En consecuencia, el Gobierno ya ha iniciado el proceso de constitución de un Fondo de Reserva en el SPEE, pero sólo en relación con las denominadas políticas activas de empleo (programas de fomento del empleo y programas de formación).

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera conveniente que el Gobierno estudie la posibilidad de constituir, mediante su regulación normativa con rango de Ley, un Fondo de Reserva en el SPEE que permita constituir reservas que atenúen los efectos de los ciclos económicos bajos, considerando la diferente naturaleza jurídica («contributiva», «asistencial» y, en ocasiones, «universal») de las prestaciones gestionadas y financiadas por el SPEE, todo ello en consonancia con lo recogido en las Recomendaciones una y dos del Pacto de Toledo relativas a la separación y clarificación de las fuentes de financiación y la constitución de reservas

Para ello, este Tribunal de Cuentas estima necesario analizar la situación actual del régimen financiero especial de la acción protectora por desempleo, con el fin de su homogeneización con el régimen financiero del Sistema de Seguridad Social (previa las modificaciones legales oportunas) mediante la separación de las fuentes de financiación en consideración de los diferentes niveles de protección por desempleo (contributivo y asistencial).

A estos efectos, y atendiendo al carácter «contributivo», «asistencial» o, en ocasiones, «universal» de las prestaciones gestionadas y financiadas por el SPEE, de acuerdo con lo señalado en el apartado 2 de este informe, este Tribunal de Cuentas considera necesario que el Gobierno estudie la conveniencia de que:

El gasto derivado de las políticas activas de empleo, que no haya sido financiado mediante cuotas de formación profesional o aportaciones del FSE, sea financiado mediante aportaciones de la Administración General del Estado, dado el carácter asistencial y en ocasiones universal de estas prestaciones.

Los gastos derivados de las prestaciones económicas de carácter «asistencial» (v.gr.: subsidios por desempleo y renta activa de inserción) sean financiados mediante aportaciones de la Administración General del Estado.

En ambos casos, estos gastos deberían financiarse mediante transferencias a favor del SPEE, en lugar de financiarse mediante recursos procedentes de las cotizaciones sociales, en consonancia con las prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social y las Recomendaciones del Pacto de Toledo.

En consecuencia, las aportaciones financieras de la Administración General del Estado, en caso de establecerse mediante la pertinente disposición legal, supondrían un importante refuerzo del patrimonio neto del SPEE, permitiendo a este organismo autónomo obtener un resultado económico patrimonial positivo que se destinaría a dotar el fondo de reserva al que se ha hecho referencia anteriormente.

2.4. Relaciones financieras derivadas del procedimiento de gestión y control de las cuotas por desempleo y formación profesional

El citado artículo 223 del TRLGSS estipula que la acción protectora por desempleo se financiará mediante la cotización de empresarios y trabajadores que deben ingresar los empresarios y trabajadores, a través de los documentos de cotización y la aportación del Estado.

Continúa expresando el citado texto legal, en sus artículos 224 y 225 que: «La base de cotización para la contingencia de desempleo, en todos los Regímenes de la Seguridad Social que tengan cubierta la misma, será la correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El tipo aplicable a dicha base será el que se establezca para cada año, en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado».

«Las cuotas de desempleo, mientras se recauden conjuntamente con las cuotas de Seguridad Social, se liquidarán e ingresarán en la forma, términos y condiciones establecidas para estas últimas».

Por su parte, el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social establece en su artículo 1.2 que «..., la gestión recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social tendrá como objeto la cobranza de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial, formación profesional y cuantos otros conceptos se recauden, o se determine en el futuro que se recauden, por aquélla para entidades y organismos ajenos al sistema de la Seguridad Social, incluyendo, en su caso, los recargos e intereses que procedan sobre tales conceptos».

En consecuencia, las cuotas de desempleo y formación profesional son recaudadas por la TGSS junto con el resto de cotizaciones sociales, que se instrumentan mediante el tratamiento de los documentos de cotización a la Seguridad Social que deben elaborar los empresarios.

Por su parte, el artículo 27.1.1 de la Orden Ministerial de 22 de febrero de 1996, para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, al regular el pago de prestaciones y subsidios por desempleo, dispone que «el pago material de las prestaciones y subsidios por desempleo se realizará a través de los circuitos financieros de la Tesorería General de la Seguridad Social».

Con el fin de articular la relación financiera existente entre el SPEE y la TGSS, basada en que tanto los ingresos por cuotas de desempleo y formación profesional como el pago de las prestaciones por desempleo que corresponden al SPEE son cobradas y pagadas, respectivamente, por la TGSS, por cuenta del SPEE, se aprobó la denominada Cuenta de Relación SPEE-TGSS (Documento contable T.8.T).

En esta Cuenta de relación SPEE-TGSS se reflejan, entre otras, las siguientes operaciones que mantienen ambos organismos por los siguientes conceptos:

- Recaudación de cuotas de desempleo y formación profesional que realiza la TGSS por cuenta del SPEE.
- Pago de la nómina de prestaciones que realiza la TGSS por cuenta del SPEE.
- Minoración de ingresos por las bonificaciones en las cuotas empresariales practicadas por las empresas en los documentos de cotización a cargo del SPEE.
- Transferencias realizadas por el SPEE a la TGSS (o a la inversa en los años de superávit).

La normativa básica reguladora del funcionamiento del denominado Documento contable T.8.T es la «Instrucción conjunta de las Direcciones Generales de la TGSS y del INEM (actualmente, SPEE) en relación con los cargos y abonos por desempleo», suscrita el 28 de junio de 1984.

En este documento de relación se recogen las operaciones que realiza la TGSS por cuenta del SPEE bajo la aplicación de un estricto principio de caja, por lo que, con carácter general, se contabilizan cobros y pagos en el momento en el que se produce la corriente monetaria, por lo que se producen diferencias con respecto a las operaciones registradas en los presupuestos de ingresos y gastos, que deben imputarse mediante un principio de devengo.

El SPEE emite anualmente un certificado en el que se detallan tanto los ingresos por cuotas de desempleo y formación profesional, como los gastos correspondientes a las prestaciones y subsidios por desempleo y las bonificaciones de la cuota empresarial que imputa a su presupuesto de gastos, referidos al periodo enero-diciembre.

En este certificado aparecen también otras operaciones derivadas de la propia actividad del SPEE relacionadas con la recaudación y el pago de prestaciones que, sin embargo, no aparecen reflejadas en el citado documento T.8.T (v.gr.: con respecto a los ingresos no figuran las cuotas de desempleo recaudadas por el SPEE del ISFAS, por un importe de 101,73 millones de euros en el año 2009; en relación a los gastos no figuran los reintegros de cobros indebidos recaudados, en vía voluntaria por el SPEE, a través de entidades bancarias y no por la TGSS).

En la Instrucción citada anteriormente se estipula que ambos Organismos conciliarán mensualmente la situación de sus relaciones económicas a nivel nacional. Para ello, la TGSS elabora un documento T.8.T con periodicidad mensual y, al cierre del ejercicio económico, remite al SPEE un T.8.T consolidado anual.

En el siguiente cuadro se recoge un resumen de las operaciones registradas y adaptadas por el SPEE, en el ejercicio 2009, de acuerdo con la información remitida por la TGSS en el citado documento contable T.8.T:

CUADRO N.º 12

RESUMEN DE OPERACIONES RECOGIDAS EN EL DOCUMENTO T.8.T ELABORADO POR EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL. EJERCICIO 2009

Millones de euros

SPEE	
SALDO A 01.01.2009 (SALDO A FAVOR DE LA TGSS)	-1.790,57
OPERACIONES DEL EJERCICIO 2009	
INGRESOS	20.870,77
Cuotas Desempleo Recaudadas por TGSS (periodo voluntario, aplazamiento, moratoria y ejecutiva)	18.101,19
Recaudación Cuota F. Profesional (periodo voluntario, aplazamiento, moratoria y vía ejecutiva)	1.893,89
Reintegros (Resarcimiento) por responsabilidad empresarial	0,59
Transferencias SPEE (transf. Cuotas retenidas a los beneficiarios de prestaciones)	875,10
GASTOS	20.425,97
Prestaciones	22.569,10
Reintegros de prestaciones	-27,36
Liquidación de cuotas prestaciones por desempleo y subsidios	8.329,52
Desempleo deducido de cotización	-0,01
Reten. En las ayudas a programas U.E.	-0,01
Bonificaciones empresariales	2.776,47
Bonificaciones Formación Continua	396,50
Transferencias a TGSS	-13.618,42
Coste de garantía	0,01
Gastos prestaciones retornados (Banco Popular)	0,17
Total operaciones del ejercicio	444,80
Saldo a 31.12.2009 (a favor de la TGSS)	-1.345,77

El SPEE contabiliza en su presupuesto de gastos e ingresos las partidas que le comunica la TGSS según el documento T.8.T. En consecuencia, el SPEE reconoció en su balance a 31.12.2009, como un acreedor no presupuestario a la TGSS por importe de 1.345,77 millones de euros.

Como se desprende del cuadro anterior, la principal partida de los ingresos del SPEE correspondió a las cuotas por desempleo y formación profesional. Mientras que en los gastos destacó el pago de las prestaciones por desempleo y las cuotas de seguridad social que debe abonar el SPEE, así como la transferencia realizada por el SPEE a la TGSS para compensar el déficit de financiación de estas prestaciones que, en el ejercicio 2009, ascendió a 13.618,42 millones de euros.

En el cuadro anterior también se recogen todos los pagos de prestaciones realizados durante el ejercicio 2009, incluyendo los gastos no aplicados al presupuesto del ejercicio 2009 por insuficiencia presupuestaria contabilizados como «Operaciones pendientes de aplicar a presupuesto» en el balance de situación del SPEE.

En el siguiente cuadro se recoge una comparación entre las operaciones, tanto de ingresos como de gastos, aplicadas por la TGSS y las imputadas a su presupuesto por el SPEE, derivadas de los documentos de relación contable T.8.T:

CUADRO N.º 13

DOCUMENTOS DE RELACIÓN TGSS-SPEE. EJERCICIO 2009

Millones de euros

DATOS DOCUMENTO T-8-T	ELABORADO POR TGSS	ELABORADO POR SPEE	DIFERENCIA
Total Ingresos	20.898,35	20.870,77	27,58
Total Gastos	20.450,66	20.425,97	24,69
Total saldo neto por operaciones del ejercicio	447,69	444,80	2,89

Como se refleja en el cuadro anterior, los documentos de relación elaborados por la TGSS y el SPEE, correspondientes al ejercicio 2009 presentaron las siguientes diferencias:

— El saldo neto que figura en el documento contable elaborado por la TGSS relativo a las operaciones del ejercicio 2009 presenta un importe neto de 447,69 millones de euros, mientras que el recogido por el SPEE es inferior en un importe neto de 2,89 millones de euros. Esta diferencia se debe, por un lado, a determinadas partidas que la TGSS considera como ingreso y el SPEE como menor gasto y, por otro lado, a la imputación por parte del SPEE del gasto relativo a la nómina del mes de noviembre de 2009 de la prestación de emigrantes retornados (Real Decreto-ley 4/2008), aplicando el principio de devengo, mientras que la TGSS no materializó su pago en el citado ejercicio, aplicando el principio de caja.

— La diferencia recogida en el cuadro anterior entre los ingresos y los gastos contabilizados por la TGSS y el SPEE se justifica en el hecho de que ambos Organismos aplican criterios distintos en la consideración de determinadas operaciones, lo que generó, en el ejercicio 2009, una diferencia en los ingresos considerados de 27,58 millones de euros, que no tiene consecuencia a efectos de conciliación de saldos entre ambas entidades. Así, la diferencia más importante en materia de ingresos procede del tratamiento aplicado al reintegro de prestaciones indebidas, ya que la TGSS considera esta operación en el documento T.8.T como un ingreso a favor del SPEE, mientras este Organismo autónomo considera estos reintegros de prestaciones indebidamente percibidas como un menor gasto presupuestario.

— El SPEE imputa, en el ejercicio corriente, como gasto de prestaciones económicas las nóminas emitidas en el mes de diciembre del año anterior así como las nóminas de enero a noviembre del ejercicio corriente, por lo que el presupuesto de gasto no recoge todas las operaciones devengadas en el ejercicio, tal y como se pone de manifiesto tanto en las sucesivas Declaraciones de la Cuenta General del Estado del Tribunal de Cuentas como en el informe de Auditoría de la Intervención Delegada del SPEE¹².

— Por otro lado, existe una diferencia en el saldo acumulado entre la TGSS y el SPEE de operaciones realizadas antes del 31 de diciembre de 2008, cifrado en 72,99 millones de euros a favor de la TGSS, importe que recoge prácticamente en su totalidad (72,56 millones de euros) la deuda que mantiene el SPEE con respecto a la TGSS por operaciones realizadas por este Servicio Común por cuenta del extinguido Fondo Nacional de Protección al Trabajo cargada por la TGSS en la cuenta de relación en diciembre del año 2000 y no registrada por el extinto INEM, es decir, este importe no se encuentra reconocido ni registrado financieramente por el SPEE.

A este respecto, la Resolución de 17 de mayo de 2010 de las Presidencias del Congreso de los Diputados y del Senado dispuso la publicación del Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del ejercicio 2007, donde se hacía constar esta situación, declarando que el SPEE debería aplicar definitivamente este importe con cargo a gastos y pérdidas de ejercicios anteriores, dado el tiempo transcurrido desde que se generaron las operaciones y desde que la TGSS procedió a su cargo.

En el ejercicio 2010, el SPEE tramitó un expediente de modificación de crédito bajo la siguiente denominación «Crédito extraordinario por importe de 72.562.919,07 euros en los estados de ingresos y

¹² En el trámite de alegaciones, el Director General del SPEE señala que con fecha 2 de diciembre de 2009 el SPEE solicitó ampliación de crédito para hacer frente a previsibles insuficiencias de crédito en el ámbito de prestaciones económicas por desempleo, siendo imposible proceder a su tramitación de conformidad con la contestación efectuada por la Dirección General de Presupuestos, al no existir disponibilidades en la sección 35 «Fondo de Contingencia» para proceder a su financiación, resultando en consecuencia imposible proceder a la contabilización de la citada nómina de diciembre en el ejercicio 2009.

gastos del SPEE, para dar cobertura presupuestaria a la regularización, instada por el Tribunal de Cuentas, de deuda pendiente con la TGSS, a cargo del extinguido Fondo de Solidaridad, correspondiente a operaciones integradas en aquel del también extinguido Fondo Nacional de Protección al Trabajo, resultante de los Reales Decretos 2404/1985, de 27 de diciembre y 2539/1986, de 5 de diciembre», propuesta de modificación que no fue aprobada por la Dirección General de Presupuestos, argumentando que para su aplicación al presupuesto de gastos del SPEE requiere la aprobación de una norma con rango de Ley, por lo que procede la dotación de un crédito específico para esta finalidad en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 o bien la tramitación de un proyecto de ley dotando el crédito extraordinario y autorizando su imputación a presupuesto.

En consecuencia, a la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización desarrollados en este organismo autónomo, permanecía sin cancelar la diferencia de conciliación existente entre ambos organismos.

2.5. Procedimiento de gestión y control del fondo social europeo

Como se ha señalado anteriormente, entre los ingresos del SPEE están los procedentes del Fondo Social Europeo que, en el periodo 2000/2010 ascendieron a 6.630 millones de euros, representando el 2,69% del total de ingresos del SPEE, en dicho periodo.

El artículo 19 del citado Real Decreto 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal, señala, entre otros recursos económicos del SPEE las «aportaciones financieras de la Unión Europea que cofinancien acciones y programas sufragados con cargo a su presupuesto, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas con competencias de gestión estatutariamente asumidas».

Durante el ejercicio 2009 el SPEE gestionó dos Marcos Comunitarios de Apoyo correspondientes a los periodos 2000 a 2006 y 2007 a 2013.

A) Marco Comunitario de Apoyo 2000/2006

En el periodo 2000 a 2006, las aportaciones financieras de la Unión Europea tuvieron como objetivos el apoyo a medidas para prevenir y luchar contra el desempleo, el desarrollo de los recursos humanos y la integración social del medio laboral con la finalidad de promover un elevado nivel de empleo, la igualdad entre hombres y mujeres y la cohesión económica y social. Este marco comunitario se instrumentó a través de seis programas operativos plurirregionales:

— Dos Programas Operativos de Fomento del Empleo (Regiones de Objetivos 1 y 3) que aglutinaron un conjunto de actuaciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de todos los trabajadores desempleados, facilitándoles el acceso y la integración en el mercado de trabajo. Estas acciones estaban cofinanciadas únicamente por el Fondo Social Europeo (en adelante, FSE) y se centraron en los siguientes ejes prioritarios: inserción y reinserción ocupacional de los desempleados, refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad, integración en el mercado de trabajo de las personas con especiales dificultades, desarrollo local y urbano y asistencia técnica.

— Dos Programas Operativos de Iniciativa Empresarial y Formación Continua (Regiones de Objetivos 1 y 3) que aglutinaron un conjunto de actuaciones encaminadas a fomentar la iniciativa empresarial, afianzar la estabilidad del empleo y mejorar la adaptabilidad de todos los trabajadores. Estos Programas Operativos fueron exclusivamente dirigidos a mujeres, jóvenes, desempleados con experiencia y formación continua a empresas.

Las intervenciones fueron cofinanciadas por el FSE, englobando actuaciones en el marco de los siguientes ejes prioritarios: mejora de la competitividad y desarrollo del tejido productivo, refuerzo de la capacidad empresarial, refuerzo de la estabilidad en el empleo y adaptabilidad y asistencia técnica.

— Dos Programas Operativos relativos a Sistemas de formación profesional (Regiones de Objetivos 1 y 3) que tuvieron como objetivo perfeccionar el sistema de formación profesional logrando, en lo posible, la integración de los tres subsistemas de formación profesional: reglada, ocupacional y continua, que, al inicio de este marco comunitario existían en España.

En relación con el Marco Comunitario 2000/2006 el importe a financiar por el FSE varió de un 35% a un 75% en función del programa operativo y de las regiones a las que iba destinado (regiones de objetivo 1 o de objetivo 3) y del eje prioritario.

B) Marco Comunitario de Apoyo 2007/2013

El Marco Comunitario 2007/2013 presenta los dos programas operativos siguientes:

— El Programa Operativo Plurirregional «Adaptabilidad y Empleo» para el período 2007/2013, tiene como finalidad contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia de Lisboa en materia de

cohesión, con el fin de alcanzar, como objetivo prioritario, la convergencia plena en renta per cápita con la media de la UE-25 y alcanzar en 2010 una tasa de empleo del 70%.

Para ello, se apoyarán acciones destinadas a alcanzar el pleno empleo, la calidad y la productividad en el trabajo, la promoción de la inclusión social, en particular el acceso de las personas desfavorecidas, y la reducción de las disparidades nacionales, regionales y locales.

— El desarrollo del Programa Operativo de Adaptabilidad y Empleo ejecutado por el SPEE se centra en 3 ejes prioritarios, que fueron revisados como consecuencia de la solicitud presentada por España a la Comisión Europea. Esta situación se tradujo en el traspaso de los importes de los planes financieros de los Ejes 1 y 3 al Eje 2 «Fomento de la empleabilidad, la inclusión social y la igualdad entre hombres y mujeres» que se constituye en el objetivo a financiar por el FSE.

En este Marco Comunitario 2007/2013, la tasa de cofinanciación en las regiones de convergencia y de ayuda transitoria es de un 80% y en las regiones de competitividad es de un 50%.

Este Tribunal de Cuentas ha verificado que hasta febrero de 2011 (fecha de finalización de los trabajos de campo en el SPEE) la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda (en adelante, DGTyPF) y el SPEE no habían conciliado la cuenta de relación entre ambas instituciones derivadas de la financiación del FSE para los dos Marcos comunitarios anteriormente señalados, por lo que las incidencias que se detallan a continuación se deben, en gran medida, a esta falta de conciliación periódica que deben realizar ambas Entidades.

2.5.1 Gestión y control de los Programas Operativos

Durante el desarrollo de los citados Marcos Comunitarios de Apoyo 2000/2006 y 2007/2013, las actuaciones cofinanciadas por el FSE han sido gestionadas por el SPEE y por las Comunidades Autónomas con competencias en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional.

En aplicación del artículo 59 del Reglamento (CE) 1083/2006 del Consejo de 11 de julio de 2006, y de acuerdo con el Real Decreto 683/2002, de 12 de julio, España designó como autoridad de gestión del Programa Operativo «Adaptabilidad y Empleo» a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (en adelante, UAFSE), dependiente de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y del Fondo Social Europeo (Secretaría de Estado de Empleo) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con responsabilidades dirigidas a la aplicación, regularidad de la gestión y eficacia del citado Programa.

La UAFSE es la autoridad designada por España para certificar las declaraciones de gastos y las solicitudes de pago antes de su envío a la Comisión Europea. Asimismo, la UAFSE es el organismo designado por España para el control de los pagos efectuados por la Comisión y el responsable de ordenar los pagos a los beneficiarios.

A estos efectos, las Comunidades Autónomas que gestionan fondos procedentes del FSE deben remitir al SPEE una relación de gastos efectivamente realizados. Posteriormente, el SPEE selecciona los gastos que son susceptibles de financiación por el FSE y elabora el documento «Certificado y Declaración de Gastos», que se remite a la UAFSE junto con el Listado de Operaciones en los que se detallan los gastos, y una vez aceptado por la UAFSE este documento, esta unidad emite la denominada «Petición de Pago del Fondo Social Europeo».

La UAFSE presenta solicitudes de pago a la Comisión Europea (con carácter general tres solicitudes anuales) en función de las declaraciones de gastos efectivamente pagados, suscritas por el beneficiario final (en este caso, el SPEE).

Por su parte, la Comisión Europea efectúa el pago en el plazo máximo de dos meses a partir de la recepción de la solicitud de pago admisible.

Estos ingresos recibidos de la Unión Europea se canalizan a través de la DGTyPF, y esta Dirección General comunica a la UAFSE la recepción de pagos procedentes de la Comisión y sitúa los fondos en la cuenta del SPEE abierta en el Banco de España.

No obstante, como consecuencia de las actuaciones desarrolladas por los órganos de control interno de España o, en su caso, por los órganos de control de la Comunidad Europea (Comisión Europea y Tribunal de Cuentas Europeo), pueden detectarse importes que adolezcan de deficiencias y que no serán financiados, lo que provoca correcciones financieras en los distintos programas operativos que se vean afectados, por lo que el SPEE elabora las correspondientes «Recertificaciones» que corrigen los importes ya certificados, tanto en positivo como en negativo.

Una vez elaboradas las «Recertificaciones» que minoran los importes a solicitar, se efectúa una compensación de la deuda en futuros pagos de la UAFSE al beneficiario final. En el caso de que no proceda la compensación se realizará la devolución de la ayuda del FSE indebidamente percibida.

Como consecuencia de las revisiones realizadas por los distintos órganos intervinientes en el procedimiento anteriormente establecido, en el MCA 2000/2006 se han producido las siguientes solicitudes de pago y recertificaciones:

- Solicitudes de pago: 6.182,77 millones de euros.
- Recertificaciones positivas: 399,38 millones de euros.
- Recertificaciones negativas: 248,55 millones de euros.
- Recertificaciones negativas como consecuencia del Plan de Acción: 214,21 millones de euros¹³.
- Importe total de las Certificaciones presentadas: 6.119,39 millones de euros.

No obstante, además de los pagos intermedios realizados por la Comisión Europea, el SPEE recibe anticipos para la ejecución de acciones y programas cofinanciados por el FSE. En este caso, la DGTYPF sitúa los anticipos en la cuenta de dicho organismo abierta en el Banco de España, y a medida que se reciben los fondos destinados al SPEE, la UAFSE comunica su importe a la citada Dirección General, quien procederá a la cancelación de los anticipos mencionados.

La ejecución financiera del Marco Comunitario 2000/2006, así como la cofinanciación del FSE respecto de los programas operativos, se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 14
EJECUCIÓN FINANCIERA DEL MARCO COMUNITARIO 2000/2006

Millones de euros

PROGRAMA OPERATIVO	AYUDAS PLAN FINANCIERO (a)	CERTIFICACIONES PRESENTADAS HASTA 31/12/2010 (b)	PORCENTAJE DE EJECUCIÓN % (b)/(a)	COSTE REAL DE CC.AA Y SPEE (c)	PORCENTAJE DE FINANCIACIÓN % (b)/(c)
Fomento del Empleo Objetivo 1	3.401,68	3.576,97	105,15	5.377,92	66,51
Fomento del Empleo Objetivo 3	750,79	792,94	105,61	1.943,62	40,8
Iniciativa Empresarial y Formación Continua Objetivo 1	1.217,74	1.293,67	106,24	1.847,78	70,01
Iniciativa Empresarial y Formación Continua Objetivo 3	388,98	452,27	116,27	1.004,81	45,01
Sistemas de Formación Profesional Objetivo 1	6,75	2,44	36,23	4,07	60
Sistemas de Formación Profesional Objetivo 3	1,19	1,10	91,89	3,13	35
Total	5.767,13	6.119,39	106,11	10.181,33	60,1

Según se desprende del cuadro anterior la eficacia financiera del Marco Comunitario 2000/2006 fue del 106,11%, es decir, las certificaciones de gastos presentadas por el SPEE fueron superiores al límite de Ayudas del Plan Financiero aprobado por la Unión Europea, actuación que este Tribunal considera adecuada ante la posibilidad de que la Unión Europea no admita determinados gastos. Conviene señalar que la aportación financiera comunitaria realizada mediante los pagos intermedios y los pagos finales no pueden ser superiores a la cantidad máxima de ayuda procedente del FSE para cada Programa Operativo, es decir, 5.767,13 millones de euros.

¹³ Este Plan de Acción surge como consecuencia de las irregularidades detectadas por el Tribunal de Cuentas Europeo. Así, con fecha 8 de febrero de 2008, la Comisión Europea comunicó a la UAFSE la intención de iniciar un procedimiento de suspensión de una parte de la ayuda procedente del FSE en el «Programa Operativo de Fomento de Empleo Objetivo 1». Para solventar esta situación, con fecha 25 de marzo de 2008 la UAFSE remitió un Plan de Acción a la Comisión en el que se proponía una corrección financiera de los «Programas Operativos de Fomento de Empleo Objetivos 1 y 3» de un 5% y de un 10% respectivamente, de los gastos certificados hasta la fecha y por tanto, de las ayudas solicitadas a Europa, lo que supuso una reducción del importe total cifrado en 214.208.534 euros.

El importe total acumulado a favor del SPEE no puede superar el 95 % de la contribución del FSE a cada Programa Operativo, por este motivo, hasta que no se produzca el cierre final de este Marco Comunitario, no se recibirá de la Comisión Europea el porcentaje del 5% restante.

Por otra parte, del importe real de los gastos en que han incurrido las Comunidades Autónomas y el SPEE que ascendió a 10.181,33 millones de euros, en los Programas Operativos financiados mediante este Marco Comunitario 2000/2006, el 60,10% fue finalmente cofinanciado por el FSE.

2.5.2 Contabilización de los fondos procedentes del Fondo Social Europeo

Con respecto a la contabilización de los fondos procedentes de la Unión Europea, el SPEE ha seguido criterios distintos para su aplicación, lo que ha motivado que en el Marco Comunitario de Apoyo 2000/2006, los ingresos se hayan contabilizado aplicando un criterio de caja hasta el ejercicio 2005 y, mediante un criterio de devengo a partir del año 2006, también aplicable al Marco Comunitario de Apoyo 2007/2013.

Así, hasta el ejercicio 2005, los derechos reconocidos en el presupuesto de ingresos del SPEE, se contabilizaban en la fecha en la que el Tesoro Público realizaba el ingreso efectivo a favor de este Organismo autónomo, es decir, con un criterio estricto de caja, criterio que fue criticado por este Tribunal de Cuentas, en sucesivas Declaraciones de la Cuenta General del Estado.

Con posterioridad, a partir del ejercicio 2005 y con el fin de adecuar la contabilización de esta partida de ingresos a lo dispuesto en los artículos 82 y 122 de la LGP, y dar cumplimiento al principio de devengo, el SPEE acordó, que procedería al reconocimiento del derecho en el momento en que se emitiese la certificación y declaración de gastos y la consiguiente solicitud de pago. Por tanto, en el momento en el que se recibe el ingreso en la cuenta del Banco de España, el SPEE lo identifica y contabiliza el ingreso correspondiente, interpretación plenamente compartida por este Tribunal.

En el cuadro siguiente se recoge la situación de las liquidaciones del FSE, certificadas por el SPEE a este Tribunal, correspondientes a los Marcos Comunitarios 1994/1999, 2000/2006 y 2007/2013, diferenciando tanto las solicitudes de pagos efectuadas por el SPEE (con el límite de las Ayudas del Plan Financiero), como las comunicaciones de cancelación en concepto de reembolso por parte de la UAFSE, así como los pagos efectuados por la DGTyPF:

CUADRO N.º 15
SITUACIÓN FINANCIERA DE LOS TRES MARCOS COMUNITARIOS

Millones de euros

AÑO	SOLICITUDES DE PAGO (AYUDAS PLAN FINANCIERO)	COMUNICACIÓN DE CANCELACIONES (UAFSE) (2)	PAGOS DE LA DGT Y PF AL SPEE (3)	PENDIENTE DE PAGO (2) - (3)
TOTAL MCA 1994-1999	3.889,87	3.889,87	3.962,77	-72,90
2001		390,09	390,09	0,00
2002	1.179,25	760,47	510,89	249,58
2003	646,97	556,21	556,21	0,00
2004	698,23	804,33	804,33	0,00
2005	801,32	369,79	369,79	0,00
2006	864,58	946,01	946,01	0,00
2007	941,51	700,46	700,46	0,00
2008	383,14	501,73	501,73	0,00
2009	586,13	204,59	204,59	0,00
2010	18,27			0,00
Exceso de justificación sobre máximos concedidos por la Comisión Europea.	-352,27			0
Anticipo del Tesoro pendiente de cancelación.			108,65	-108,65

AÑO	SOLICITUDES DE PAGO (AYUDAS PLAN FINANCIERO)	COMUNICACIÓN DE CANCELACIONES (UAFSE) (2)	PAGOS DE LA DGT Y PF AL SPEE (3)	PENDIENTE DE PAGO (2) - (3)
TOTAL MCA 2000-2006	5.767,13	5.233,68	5.092,75	140,93
2008			173,52	-173,52
2009	498,09		86,76	-86,76
2010	566,52			0,00
TOTAL MCA 2007-2013	1.064,61	0,00	260,28	-260,28
TOTAL 1994-2013	10.721,61	9.123,55	9.315,80	-192,25

Como se desprende del cuadro anterior, del análisis efectuado por este Tribunal de Cuentas sobre la situación financiera de los tres Marcos Comunitarios, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

a) En el Marco Comunitario 1994/1999, en el que el reconocimiento de derechos se venía realizando mediante un criterio de caja, se produjo un exceso de ingresos y de reconocimiento de derechos por importe de 72,90 millones de euros, es decir, los pagos efectuados por la DGTyPF al SPEE fueron superiores a las comunicaciones de cancelación de la UAFSE, por lo que el SPEE debe reflejar en su contabilidad financiera y presupuestaria esta sobrevaloración de derechos y regularizar esta operación con la DGTyPF.

b) Por el contrario y en relación al Marco Comunitario de Apoyo 2000/2006, este Tribunal ha verificado que en el ejercicio 2002, la UAFSE comunicó un ingreso de la Comisión Europea por importe de 760,47 millones de euros, mientras que los fondos puestos a disposición del SPEE por la DGTyPF fueron de tan solo 510,89 millones de euros, que fueron contabilizados, lo que supone una diferencia de 249,58 millones de euros a favor del SPEE que este organismo desconocía y que debe reflejar en su contabilidad patrimonial y presupuestaria.

c) En el ejercicio 2008 el SPEE, ante la falta de liquidez, solicitó a la DGTyPF un anticipo de 400 millones de euros, con cargo a los gastos cofinanciados por el FSE, anticipos que serían cancelados en el momento en el que se produjeran ingresos realizados por la Comisión Europea. Así, en el ejercicio 2009 la DGTyPF canceló anticipos correspondientes a los Marcos Comunitario 2000/2006 y 2007/2013 por un importe de 204,59 millones de euros y 86,76 millones de euros, respectivamente, por lo que quedan pendientes de cancelación a 31 de diciembre de 2009 un importe de 108,65 millones de euros.

d) El ingreso recibido por el SPEE en el ejercicio 2008 por importe de 173,52 millones de euros corresponde al pago de la prefinanciación del Programa Operativo de Adaptabilidad y Empleo del periodo 2007/2013.

e) En cuanto a la contabilización del Marco Comunitario 2007/2013, el SPEE ha seguido un criterio de prudencia y ha imputado como ingresos en su presupuesto de ingreso del 2009, no el importe correspondiente a las solicitudes de pago que ascendieron a 498,09 millones de euros, sino el importe de los dos anticipos recibidos de la DGTyPF que ascendieron a un total de 260,28 millones de euros.

Este criterio se debe a que el Dictamen sobre evaluación de los sistemas de gestión y control referidos a este Marco Comunitario no había sido aceptado por la Comisión, y de acuerdo con lo establecido en los Reglamentos comunitarios la Comisión no efectuará el primer pago intermedio hasta que el informe de evaluación de los sistemas de gestión y control realizado por la Autoridad de auditoría de cada programa operativo sea aceptado por la Comisión, por lo que este Tribunal de Cuentas comparte plenamente el criterio del SPEE. No obstante las cuentas anuales del SPEE deberían haber reflejado un derecho de cobro no presupuestario por el importe pendiente de cobro, es decir, por 237,82 millones de euros, no sólo para que los estados contables del SPEE reflejen fielmente su situación financieras, sino para realizar un seguimiento adecuado de este derecho.

Por tanto, la situación financiera del SPEE, en relación con el FSE, se concreta en lo siguiente:

1.º Como consecuencia de lo expuesto en los apartados a) y b) anteriores, este Tribunal de Cuentas considera que existe una infravaloración de los derechos reconocidos en el presupuesto de

ingresos a 31.12.2009 por importe de 176,68 millones de euros, por lo que se propone un ajuste al resultado económico patrimonial y al presupuestario por dicho importe¹⁴.

2.º Como consecuencia de la diferencia existente en el Marco Comunitario 2007/2013, entre las solicitudes de pago que ascendieron a 498,09 millones de euros y los derechos reconocidos en el presupuesto de ingresos del ejercicio 2009 por importe de 260,27 millones de euros, este Tribunal de Cuentas considera que el SPEE debe reflejar en su resultado económico-patrimonial el ingreso devengado y el correspondiente deudor no presupuestario por importe de 237,82 millones de euros, con independencia de que se encuentre pendiente de emitir el informe de evaluación¹⁵.

En consecuencia el SPEE debe realizar las actuaciones oportunas para regularizar estas operaciones en su presupuesto de ingresos y exigir a la DGTyPF el reintegro de 176,68 millones de euros que se le adeuda.

A este respecto es necesario señalar que, durante los trabajos de fiscalización realizados por el Tribunal en el SPEE, se pusieron de manifiesto a los responsables del citado Organismo autónomo estas deficiencias, por lo que, el Director General del SPEE, con fecha 15.03.2011, remitió un escrito a la citada DGTyPF exponiendo la situación con el fin de proceder a su oportuna regularización. A la fecha a la que este Anteproyecto de informe se remitió para alegaciones la DGTyPF aún no había dado contestación al requerimiento efectuado por la Dirección General del SPEE.

Por otra parte y en relación con lo señalado anteriormente, es necesario manifestar que de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 80 del Reglamento 1083/2006, los Estados miembros deben responsabilizarse de que los organismos responsables de efectuar los pagos velen por que los beneficiarios reciban el importe total de la contribución pública, cuanto antes y en su integridad y no deben deducir ni retener importe alguno, ni imponer ninguna carga específica u otra carga de efecto equivalente, que reduzca los importes destinados a los beneficiarios, por lo que no parece razonable que la DGTyPF no ingresara en su momento, el importe de 249,58 millones de euros correspondiente al ejercicio 2002.

Con independencia de las incidencias detectadas por este Tribunal de Cuentas, es necesario señalar, que la Comisión Europea ha realizado una auditoría de la liquidación final de los programas operativos 940117ES1 y 940311ES3 del Marco Comunitario 1994/1999 y, a la vista de los resultados, ha propuesto en su informe una reducción de los programas operativos en cuestión, que originan una corrección financiera, por una cuantía de 334,76 millones de euros, lo que podría suponer un reintegro del SPEE a la Comisión Europea del importe mencionado con anterioridad. En este sentido, el SPEE ha presentado las correspondientes alegaciones, en las que se pone de manifiesto que aceptó esta irregularidad y que en 1997 se produjo una corrección financiera de los gastos declarados entre 1994 y 1996 y se puso en práctica un nuevo sistema de gestión y auditoría de acuerdo con la Comisión para garantizar su funcionamiento.

Por tanto, dado que la Comisión Europea en su informe sobre la liquidación final de dos programas operativos del Marco Comunitario 1994/1999, ha propuesto una corrección financiera por importe de 334,76 millones de euros, y dado que el SPEE ha presentado las correspondientes alegaciones, existe una incertidumbre sobre el resultado final de esta liquidación, que el SPEE debe reflejar en su contabilidad, mediante la dotación de la correspondiente provisión para riesgos y gastos por importe de 334,76 millones de euros¹⁶.

2.6. Reintegros de subvenciones gestionadas por las comunidades autónomas

El capítulo 3 «Tasas, Precios Públicos y Otros Ingresos» del presupuesto de ingresos del SPEE del ejercicio 2009 recoge partidas presupuestarias entre las que destacan, principalmente, los reintegros

¹⁴ No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el Director General del SPEE en relación a que no resulta adecuado a la normas contables reconocer los derechos de cobro de la DGTyPF por importe de 176,68 millones, dado que este derecho de cobro tiene un valor cierto y determinado y verificado por el propio Tribunal, y dado que a partir del ejercicio 2005 el SPEE contabiliza el reconocimiento de estos derecho en el momento en que se emite la certificación y declaración de gastos y la consiguiente solicitud de pago, carece de todo lógica no reflejar en sus estados contables estos derechos.

¹⁵ No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el Director General del SPEE en relación a que no debe contabilizar estos derechos hasta el ejercicio 2011, dado que el SPEE solicitó estos fondos en el ejercicio 2009 por lo que, de acuerdo con el procedimiento establecido por el propio SPEE, en el ejercicio 2009, debió reflejar un deudor no presupuestario en su contabilidad financiera.

¹⁶ No pueden aceptarse las alegaciones formuladas por el Director General del SPEE en relación a la provisión para riesgos y gastos, dado que al existir una incertidumbre sobre el resultado final de la liquidación presentada por el SPEE y tal y como se ha aprobado en la Declaración de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2009, la contabilidad financiera del SPEE debe reflejar esta situación patrimonial

procedentes de las subvenciones gestionadas (artículo 86 LGP) concedidas por este Organismo autónomo (tanto en vía voluntaria, como en vía ejecutiva, para la financiación de políticas activas de empleo), así como los correspondientes intereses de demora generados. Asimismo, también recoge los reintegros derivados de las subvenciones y bonificaciones en formación continua y de la responsabilidad empresarial por prestaciones de desempleo.

Así, los derechos reconocidos netos en el capítulo 3 del presupuesto de ingresos del ejercicio 2009, ascendieron a un importe total de 363,32 millones de euros, destacando por su importancia cuantitativa el concepto 380 »Reintegros de Operaciones corrientes. Ejercicios cerrados» cuyos derechos reconocidos netos se elevaron a 351,66 millones de euros, lo que representó un porcentaje del 97% sobre el total del citado capítulo 3. La ejecución del concepto presupuestario 380, en el ejercicio 2009, fue la siguiente:

CUADRO N.º 16

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL CONCEPTO 380 REINTEGROS DE OPERACIONES CORRIENTES. EJERCICIOS CERRADOS. EJERCICIO 2009

Millones de euros

APLICACIÓN PRESUPUESTO INGRESOS	CONCEPTO	DERECHOS RECONOCIDOS	DERECHOS ANULADOS	DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	RECAUDACIÓN LIQUIDA	DERECHOS PENDIENTES COBRO
38000	Reintegros de Ejercicios Cerrados sin contraído previo	266,74	0,01	266,72	266,72	0,00
38001	Reintegro Ejercicios Cerrados. Vía Ejecutiva de Subvenciones	9,10	0,66	8,43	1,12	7,32
38002	Reintegro Subvenciones Formación Continua	63,30	1,51	61,79	60,84	0,94
38003	Reintegro por Devoluciones Bonificaciones Formación Continua	14,19	0,06	14,14	14,14	0,00
38005	Reintegros Responsabilidad Empresarial por Prestaciones por Desempleo	0,59	0,02	0,58	0,58	0,00
Total		353,92	2,26	351,66	343,40	8,26

Como se desprende del cuadro anterior la partida presupuestaria que presentó mayor ejecución en el ejercicio 2009 fue la 38000 «Reintegros de ejercicios cerrados sin contraído previo», que representó un porcentaje del 76% sobre el total de derechos reconocidos netos del concepto 380.

En esta partida presupuestaria, el SPEE registra, fundamentalmente, los remanentes de fondos no comprometidos por las Comunidades Autónomas derivados de las subvenciones gestionadas. Estos importes son descontados por el SPEE, en las entregas a cuenta de las asignaciones de recursos del ejercicio siguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP.

Así el artículo 86.1 de la mencionada Ley, al regular las subvenciones gestionadas, estipula que:

«Los créditos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado destinados a la financiación de sectores, servicios, actividades o materias respecto de los cuales las comunidades autónomas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley, habrán de distribuirse territorialmente a favor de tales comunidades autónomas, mediante normas o convenios de colaboración,...»

Por su parte el apartado 2 del citado artículo expresa lo siguiente:

«Cuando, como consecuencia del traspaso de servicios estatales a las comunidades autónomas, éstas deban gestionar y administrar los créditos de subvenciones, se tendrán en cuenta las siguientes reglas:

Primera. La gestión y administración se efectuará conforme a la normativa estatal que regule cada tipo de subvención y, en su caso, por las comunidades autónomas en la medida en que sean competentes para ello.

(...)

Quinta. Los remanentes de fondos no comprometidos resultantes al finalizar cada ejercicio, que se encuentren en poder de las comunidades autónomas, seguirán manteniendo el destino específico para el que fueron transferidos y se utilizarán en el siguiente ejercicio como situación de tesorería en el origen como remanentes que serán descontados de la cantidad que corresponda transferir a cada comunidad autónoma.

Si la subvención a la que corresponda el remanente resulta suprimida en el presupuesto del ejercicio siguiente, se destinará aquel en primer lugar a hacer efectivas las obligaciones pendientes de pago al fin del ejercicio inmediatamente anterior y el sobrante que no estuviese comprometido se reintegrará al Estado.

Sexta. Finalizado el ejercicio económico, y no más tarde del 31 de marzo del ejercicio siguiente, las comunidades autónomas remitirán al departamento ministerial correspondiente un estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados en el año,...

De acuerdo con lo dispuesto anteriormente, y con los criterios objetivos de distribución territorial acordados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, en sus reuniones celebradas el 6 de febrero y 26 de junio de 2008, formalizados posteriormente mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de febrero y 4 de julio de 2008, respectivamente, el SPEE procedió a la distribución territorial en el ejercicio 2008, para su gestión por todas las Comunidades Autónomas con competencias asumidas (excepto la Comunidad Autónoma del País Vasco), de los importes correspondientes a las subvenciones del ámbito laboral, mediante las correspondientes Ordenes TAS/1157/2008 y TIN/1940/2008.

Estas Órdenes Ministeriales, al regular la justificación de las subvenciones concedidas a las Comunidades Autónomas para las políticas activas de empleo señalan que, de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 86 de la LGP, una vez finalizado el ejercicio económico 2008, y no más tarde del 31 de marzo de 2009, las Comunidades Autónomas remitirán al SPEE información, de acuerdo a los anexos recogidos en las citadas Ordenes, relativa a la totalidad de los compromisos de créditos, de las obligaciones reconocidas y de los pagos realizados por las Comunidades Autónomas, cuyos créditos fueron financiados por el SPEE.

Es decir, el SPEE, dado que así lo preceptúa expresamente el artículo 86 de la LGP, dispone, como justificación de los fondos transferidos para políticas activas de empleo, de un estado de ejecución, con los importes de los compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados.

En cumplimiento de lo anteriormente expuesto, las diferentes Comunidades Autónomas, en el momento de la justificación del empleo de los fondos de estas subvenciones gestionadas, calculan los remanentes de fondos no comprometidos, de acuerdo a lo preceptuado legalmente, como la diferencia entre los créditos totales aportados por el SPEE y los compromisos de créditos adquiridos por las Comunidades Autónomas¹⁷.

Por tanto, conforme a lo dispuesto en el artículo 86 de la LGP la justificación de las subvenciones gestionadas se realiza mediante un «estado de ejecución del ejercicio, indicando las cuantías totales de compromisos de créditos, obligaciones reconocidas y pagos realizados» que es rubricado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y por el Interventor de la Comunidad Autónoma correspondiente, por lo que la forma de justificar estas subvenciones gestionadas es coherente con la normativa vigente y es totalmente compatible con el traspaso de funciones y servicios en materia de políticas activas de empleo a las Comunidades Autónomas.

No obstante, respecto al remanente de fondos comprometido (diferencia existente entre los compromisos de créditos y las obligaciones reconocidas) que las Comunidades Autónomas no reintegran al SPEE, este organismo autónomo desconoce su destino final, ya que las Comunidades Autónomas no acreditan la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, que se producirá, en su caso, cuando las Comunidades Autónomas realicen el gasto y reconozcan presupuestariamente las obligaciones correspondientes.

A juicio de este Tribunal de Cuentas, esta situación conlleva el riesgo de que las Comunidades Autónomas dediquen los fondos obtenidos mediante estas subvenciones gestionadas para financiar acciones distintas para las que inicialmente fueron concedidas y, por tanto, incumplan la finalidad de estas

¹⁷ Estos importes están minorados por las cuantías recaudadas en concepto de reintegros de subvenciones concedidas por las propias Comunidades Autónomas.

subvenciones (realización de políticas activas de empleo), dado que el SPEE nunca conocerá fehacientemente el destino final de las subvenciones que concederán las Comunidades Autónomas.

Por tanto, este Tribunal de Cuentas considera que del cumplimiento estricto del contenido de la justificación regulado en la regla quinta del artículo 86.2 de la LGP para las subvenciones gestionadas, conlleva que el SPEE no disponga de información fehaciente sobre el destino final de los fondos transferidos a las Comunidades Autónomas, y que estos fondos serán superiores en aquellas Comunidades Autónomas cuya ejecución presupuestaria sea menos ágil ya que, cuanto menor sea el importe de las obligaciones reconocidas, menor será la información de que disponga el SPEE sobre el destino de estos fondos públicos.

Por ello, este Tribunal de Cuentas considera conveniente que el Ministerio de Trabajo e Inmigración estudie la posibilidad de incluir en la Orden anual de distribución territorial de fondos para las políticas activas de empleo que son gestionadas por las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, la obligación de que estas Administraciones públicas acrediten la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención recibida, también con respecto al remanente de crédito comprometido (diferencia existente entre los compromisos de créditos y las obligaciones reconocidas).

Madrid, 26 de enero de 2012.—El Presidente, Manuel Núñez Pérez.
