



N.º 1.633

**INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA RELATIVA A LAS
PRESTACIONES POR DESEMPLEO RECONOCIDAS A LAS
PERSONAS AFECTADAS POR LOS EXPEDIENTES DE
REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO DERIVADOS DEL
COVID-19, EJERCICIOS 2020 A 2022**



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, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo dispuesto 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 28 de julio de 2025, el Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	11
I.1. INICIATIVA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	11
I.2. OBJETIVOS	12
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
II.1. CONTEXTO SOCIOSANITARIO Y ECONÓMICO	14
II.1.1. Introducción	14
II.1.2. Necesidad de adaptación de los procedimientos	15
II.2. MEDIDAS EXCEPCIONALES ADOPTADAS	16
II.3. SOLICITUD DEL PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO	18
II.3.1. Consideraciones previas	18
II.3.2. Análisis y evaluación de su procedimiento de tramitación	21
II.3.3. Encargo a medios propios	31
II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO	37
II.4.1. Prestaciones reconocidas	37
II.4.2. Análisis y evaluación de su procedimiento de reconocimiento y gestión	38
II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas	43
II.4.4. Análisis de los procedimientos de control implantados en relación con las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID	47
II.4.5. Cumplimiento de la legalidad en materia de seguridad informática	49
II.5. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SEPE	51
II.5.1. Introducción	51
II.5.2. Evolución de la plantilla	53
II.5.3. Cargas de trabajo	58
II.5.4. Medidas adoptadas	59
II.6. CONTROL DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS DE LA APORTACIÓN EMPRESARIAL DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	61
II.6.1. Introducción	61
II.6.2. Análisis del procedimiento de control implantado por la TGSS	61
II.7. CONTABILIZACIÓN Y FINANCIACIÓN	66
II.7.1. Prestaciones económicas	66
II.7.2. Exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social	75
II.8. ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA ITSS	77

II.8.1. Actuaciones desarrolladas en relación con la prestación por desempleo	78
II.8.2. Actuaciones desarrolladas en materia de exoneraciones de cotizaciones sociales	80
II.9. EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS.....	84
II.9.1. Consideraciones previas	84
II.9.2. Colectivo beneficiario	85
II.9.3. Mantenimiento de las empresas	87
II.9.4. Mantenimiento del empleo	91
II.9.5. Análisis de las personas trabajadoras incluidas en un ERTE-COVID por sexo, edad y tipo de contrato.....	95
II.10. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA	97
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	97
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA SOLICITUD DEL PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO	98
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO	99
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SEPE	100
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS DE LA APORTACIÓN EMPRESARIAL DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL	101
III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTABILIZACIÓN Y FINANCIACIÓN	102
III.6. CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA ITSS	102
III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS ..	103
ANEXOS	107
ALEGACIONES FORMULADAS	155

RELACIÓN DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado
AL	Autoridad laboral
AALL	Autoridades laborales
BNR	Boletín de noticias RED (Remisión electrónica de documentos)
BOE	Boletín oficial del estado
CCC	Código de cuenta de cotización
CCN	Centro Criptológico Nacional
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
COBIN	Aplicación informática de cobros indebidos
CPC	Causa de peculiaridad de cotización
DA	Disposición adicional
DF	Disposición final
DGT	Dirección General de Trabajo
DNI	Documento Nacional de Identidad
ENS	Esquema Nacional de Seguridad
ERTE	Expediente de regulación temporal de empleo
ETOP	Económicas, técnicas, organizativas o de producción
FM	Fuerza mayor
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
FSE	Fondo Social Europeo
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IGSS	Intervención General de la Seguridad Social
ITSS	Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

LOSITSS	Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LPACAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
MMCCSS	Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social
MITES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
N.º	Número
NIF	Número de Identificación Fiscal
ONLCF	Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude
PIB	Producto interior bruto
PO	Programa operativo
POEFE	Programa operativo de empleo, formación y educación
POEJ	Programa operativo de empleo juvenil
POISES	Programa operativo de inclusión social y economía social
PPOO	Programas operativos
RDL	Real Decreto-ley
RDL 8/2020	Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19
REACT-UE	Fondo de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa
RPT	Relación de puestos de trabajo
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal, Organismo Autónomo
SI	Sistema de información
SILD	Sistema de Información Laboral para Desempleo
SRE	Situación real de efectivos
SSII	Sistemas de información
SURE	Instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia ("Support to mitigate unemployment risks in an emergency")
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social

TRLEBEP	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público
TRLET	Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
UAFSE	Unidad Administradora del Fondo Social Europeo

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1	PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO AUTORIZADOS POR LAS DIFERENTES AALL PERIODO 2017/2022.....	24
CUADRO N.º 2	NÚMERO DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO ABONADAS EN EL MARCO DE LOS ERTE-COVID.....	38
CUADRO N.º 3	OBLIGACIONES RECONOCIDAS GASTOS DE PERSONAL PERIODO 2018/2022	53
CUADRO N.º 4	JUBILACIONES.....	56
CUADRO N.º 5	RESULTADO DEL PROCESO DE ESTABILIZACIÓN.....	57
CUADRO N.º 6	PUESTOS SOLICITADOS Y AUTORIZADOS PERIODO 2018/2022.....	59
CUADRO N.º 7	TIPOLOGÍA DE INDICIO DE INCUMPLIMIENTO EN MATERIA DE EXONERACIONES.....	64
CUADRO N.º 8	PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO ERTE-COVID OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS	68
CUADRO N.º 9	IMPORTE DE LAS NÓMINAS ABONADAS PERIODO DE DEVENGO	69
CUADRO N.º 10	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS EJERCICIOS 2020 Y 2021.....	70
CUADRO N.º 11	AYUDA SOLICITADA FSE	72
CUADRO N.º 12	GASTO FINAL COMUNICADO INSTRUMENTO SURE.....	74
CUADRO N.º 13	EXONERACIONES DE COTIZACIONES SOCIALES APLICADAS A LA CUENTA DEL RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL PERIODO 2020/2023	77
CUADRO N.º 14	RESULTADOS CAMPAÑA NS0100.....	79
CUADRO N.º 15	RESULTADOS CAMPAÑA NS0102.....	81
CUADRO N.º 16	RESULTADOS CAMPAÑA NS0106.....	83
CUADRO N.º 17	RESULTADOS GLOBALES EXONERACIONES ERTE COVID	83
CUADRO N.º 18	GRADO DE COBERTURA AÑOS 2020 Y 2021	85
CUADRO N.º 19	EMPRESAS Y PERSONAS TRABAJADORAS EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD (ERTE-COVID) PERÍODO: 1 DE MARZO 2020/31 DE MARZO 2022	87
CUADRO N.º 20	DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS EXISTENTES A 29/02/2020 DESGLOSADAS POR TAMAÑO Y SU SITUACIÓN POSTERIOR DE INACTIVIDAD POR ERTE-COVID.....	88

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1	PROCEDIMIENTO ERTE-COVID	20
GRÁFICO N.º 2	EVOLUCIÓN DE EMPRESAS Y PERSONAS TRABAJADORAS ACOGIDAS A UN PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PERIODO 2017/2022	22
GRÁFICO N.º 3	ORGANIGRAMA SEPE	51
GRÁFICO N.º 4	DISTRIBUCIÓN EFECTIVOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2022.....	52
GRÁFICO N.º 5	EVOLUCIÓN PLANTILLA PERIODO 2018/2022	54
GRÁFICO N.º 6	CARGAS DE TRABAJO, EFECTIVOS REALES Y NECESARIOS PERIODO 2018/2022.....	58
GRÁFICO N.º 7	DISTRIBUCIÓN PLANTILLA POR SUBGRUPO PROFESIONAL	60
GRÁFICO N.º 8	PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS PERIODO 2019/2023	67
GRÁFICO N.º 9	EVOLUCIÓN DEL PARO REGISTRADO Y AFILIACIÓN PERIODO 2008/2023	86
GRÁFICO N.º 10	EVOLUCIÓN DEL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS AFECTADAS POR UN ERTE-COVID	92
GRÁFICO N.º 11	EVOLUCIÓN DE PLANTILLA EN EMPRESAS EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD DERIVADA DE UN ERTE-COVID	94
GRÁFICO N.º 12	DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN ERTE- COVID POR SEXO Y TRAMO DE EDAD	95
GRÁFICO N.º 13	DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS TRABAJADORAS EN EMPRESAS CON ERTE-COVID POR TIPO DE CONTRATO Y TRAMO DE EDAD	96

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022*.

Esta fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023 dado el gran impacto económico y social que tuvieron las medidas extraordinarias de protección social adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, social, laboral y económica ocasionada por la pandemia derivada del COVID-19 en España.

Entre estas medidas de protección social adoptadas con el objetivo de favorecer el mantenimiento en el empleo y la continuidad de las empresas se encuentran las destinadas a flexibilizar los mecanismos de ajuste temporal de la actividad en las empresas afectadas por las restricciones derivadas de la pandemia, agilizando la tramitación de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE)¹ y facilitar, de esta forma, el acceso a los mismos. Esta flexibilización fue acompañada, por un lado, de la concesión de prestaciones por desempleo para las personas trabajadoras afectadas por dichos ERTE y, por otro, de un conjunto de incentivos a las empresas, materializados en forma de exoneraciones en las cotizaciones a la Seguridad Social.

La implantación de estas medidas ha conllevado un elevado volumen de gasto como consecuencia del amplio número de empresas y personas trabajadoras afectadas por las restricciones de actividad derivadas del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con un incremento muy importante de la carga de trabajo en los organismos encargados de gestionar estas medidas.

En este contexto, el objeto de la fiscalización responde a las líneas generales de actuación estratégica del Tribunal de Cuentas a medio plazo y completa el análisis llevado a cabo por este Tribunal de las medidas extraordinarias dirigidas a favorecer el mantenimiento del empleo y la actividad económica y sus efectos, adoptadas como consecuencia de la situación sanitaria derivada del COVID-19².

En particular, esta fiscalización se enmarca dentro del objetivo estratégico 1 “*Contribuir a una gestión de los fondos públicos eficaz, eficiente y transparente*” a través de sus líneas de actuación 1 “*Impulsar actuaciones fiscalizadoras sobre asuntos de relevancia social y sobre las principales áreas de riesgo de la gestión pública*” (Medidas A).1; B).1; C).1 y E).1) y 3 “*Promover la mejora de la transparencia, la igualdad de género y la sostenibilidad en la gestión pública*” (Medida A).1), recogidas en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027 y en el Plan Operativo Bienal 2024-2025, aprobados por su Pleno en sesión de 30 de mayo de 2024.

¹ El artículo 47 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET) regula la figura de los ERTE como un mecanismo de flexibilidad interna de las empresas para el ajuste temporal de la actividad con el fin de evitar la destrucción de empleo.

² Ver el *Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de la prestación extraordinaria por cese de actividad de los trabajadores autónomos afectados por la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, aprobado el 20 de diciembre de 2023, y el *Informe de fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020*, aprobado el 29 de junio de 2022.

En el [anexo 1](#) se detalla el alcance y la metodología aplicada en la fiscalización y se describen, de forma pormenorizada, sus ámbitos subjetivo, objetivo y temporal.

I.2. OBJETIVOS

De acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de febrero de 2024 y modificadas el 23 de julio de dicho año, se ha realizado una fiscalización de carácter eminentemente operativo, con aspectos de cumplimiento, cuya finalidad ha sido analizar los sistemas y procedimientos implantados por los órganos intervinientes en el proceso de reconocimiento y control de las prestaciones contributivas por desempleo, así como de las exoneraciones de la aportación empresarial de las cuotas de la Seguridad Social reconocidas como consecuencia de los ERTE derivados del COVID-19, con el fin de verificar su sometimiento a los principios de eficacia y eficiencia y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias a que está sometida la gestión económico-financiera de dichos órganos.

En particular, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar y evaluar el procedimiento de concesión de las prestaciones contributivas por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los ERTE derivadas del COVID-19 implantado por el Servicio Público de Empleo Estatal, Organismo Autónomo (SEPE) con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de sus funciones, atendiendo a las medidas excepcionales adoptadas en esta materia.
2. Evaluar el procedimiento de control implantado, por este organismo autónomo, en relación con la revisión de dichas prestaciones con el fin de garantizar la reclamación y recuperación, en su caso, de la deuda generada por las prestaciones indebidamente concedidas.
3. Analizar los sistemas de información y las aplicaciones informáticas utilizadas en el reconocimiento y gestión de estas prestaciones con el fin de verificar su adecuación a la normativa y principios aplicables en materia de seguridad de la información.
4. Analizar y evaluar si la estructura de personal de que dispone el SEPE permite el adecuado cumplimiento de las funciones y objetivos encomendados a este organismo autónomo en esta materia.
5. Evaluar los procedimientos de control implantados por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) en relación con la exoneración a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social como consecuencia de los ERTE derivados del COVID-19, con el fin de garantizar que el colectivo protegido y el periodo temporal objeto de exoneración es coincidente con los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, analizando, asimismo, los procesos de intercambio de información implantados entre la TGSS y el SEPE para garantizar el control de estas exoneraciones de cuotas.
6. Verificar si las medidas adoptadas en materia de protección por desempleo y exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social vienen precedidas de la solicitud del ERTE efectuada por la empresa a la autoridad laboral (AL) competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19 y atendiendo a las medidas excepcionales adoptadas en relación con los procedimientos de

suspensión de contratos y reducción de jornada para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

7. Verificar si los estados financieros del SEPE, la TGSS y el resto de los órganos que asumen el coste de esta prestación y de la exoneración de la aportación empresarial a las cuotas de la Seguridad Social reflejan adecuadamente estos gastos, de conformidad con las normas presupuestarias y los criterios contables dictados al efecto, sin que dicho análisis tenga por objeto emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran dichos estados financieros.
8. Analizar la eficacia de las medidas excepcionales adoptadas en el marco de los ERTE derivados del COVID-19 verificando si su implantación ha repercutido en el mantenimiento en el empleo de las personas trabajadoras afectadas por los mismos, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional (DA) sexta del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y sus posteriores modificaciones.
9. Analizar las actuaciones desarrolladas por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en relación con el control de las prestaciones contributivas por desempleo y de las exoneraciones a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cuotas a la Seguridad Social derivadas de los ERTE tramitados como consecuencia del COVID-19, atendiendo a las potestades administrativas que se le encomiendan en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS).

Igualmente, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sin que, a este respecto, se hayan advertido cuestiones relevantes dignas de mención, más allá de lo señalado en cada uno de los apartados del Informe, cuando ello ha resultado procedente.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido la consecución de los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de los diferentes organismos relacionados con los objetivos de esta fiscalización.

No obstante, es necesario poner de manifiesto la deficiente calidad de la información obrante en algunas de las bases de datos facilitadas por diferentes órganos³ y entidades incluidos en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, según se detalla en el [anexo 6](#) de este informe.

Estas deficiencias, si bien no han impedido la consecución de los objetivos generales fijados para esta fiscalización, sí han dificultado tanto los trabajos desarrollados como la obtención de resultados específicos en determinadas áreas de trabajo, como se expone en los epígrafes correspondientes.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con lo previsto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y en el Manual de Fiscalización Operativa o de Gestión aprobados por su Pleno en sesiones de 23 de diciembre de 2013 y 30 de abril de 2015, respectivamente.

³ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta que la obtención de algunos ficheros se ha realizado, en determinados casos, a través de procedimientos extraordinarios, lo que ha podido ocasionar las inconsistencias en los datos recogidos en dicho anexo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados obtenidos en las actuaciones fiscalizadoras efectuadas, que responden a los objetivos de esta fiscalización, se exponen estructurados en los siguientes subapartados:

1. Contexto sociosanitario y económico.
2. Medidas excepcionales adoptadas.
3. Solicitud del procedimiento de regulación temporal de empleo.
4. Reconocimiento y control de las prestaciones por desempleo.
5. Estructura orgánica del SEPE.
6. Control de las exoneraciones a las empresas de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social.
7. Contabilización y financiación.
8. Actuaciones desarrolladas por la ITSS.
9. Eficacia de las medidas adoptadas.

II.1. CONTEXTO SOCIOSANITARIO Y ECONÓMICO

II.1.1. Introducción

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó como pandemia la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19. De acuerdo con ello, el 14 de marzo de 2020, mediante el Real Decreto 463/2020, se declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional para la gestión de dicha situación, durante un período de quince días, ampliándose, mediante sucesivos reales decretos-leyes, hasta el 21 de junio de 2020. Posteriormente, el 25 de octubre, mediante el Real Decreto 926/2020, se declaró un segundo estado de alarma, que estuvo vigente hasta el 9 de mayo de 2021.

Tras la declaración del estado de alarma el Gobierno adoptó diferentes medidas excepcionales dirigidas a paliar los efectos negativos derivados de la pandemia, entre ellas, las contempladas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (RDL 8/2020), dirigidas a flexibilizar los mecanismos de ajuste temporal de la actividad para evitar despidos, expuestas en el subapartado II.2 de este Informe.

Este contexto de emergencia ocasionado por la pandemia derivada del COVID-19 determinó que las medidas excepcionales adoptadas tuvieran, necesariamente, una implantación inmediata con el fin de paliar los efectos negativos provocados, tanto en las empresas como en sus personas trabajadoras, como consecuencia del cese o disminución de la actividad económica.

II.1.2. Necesidad de adaptación de los procedimientos

Debido a la necesaria e inmediata aplicación de estas medidas, así como a las restricciones de movilidad adoptadas para hacer frente a la pandemia, los órganos intervinientes en los procedimientos de gestión de dichas medidas excepcionales (AALL, SEPE y TGSS, fundamentalmente) tuvieron que adaptar, en un escaso periodo de tiempo, sus procedimientos internos y sistemas de información (SSII) a una modalidad de trabajo con escasa implantación hasta ese momento: el trabajo a distancia. Esta situación se vio agravada, además, por la insuficiencia tanto de recursos materiales (especialmente informáticos) como, en la mayoría de dichos órganos, de recursos humanos –debido a la infradotación de sus plantillas– que conllevó un elevado incremento de su carga de trabajo debido al importante volumen de ERTE autorizados y, como consecuencia de ello, del número de prestaciones contributivas por desempleo reconocidas a las personas trabajadoras afectadas y de las exoneraciones de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social concedidas a las empresas.

La protección social de las personas trabajadoras afectadas por los ERTE fue posible gracias a la especial implicación y esfuerzo dedicado por el personal de todos los órganos y servicios anteriormente citados.

En este sentido, el SEPE fue el organismo encargado de atender uno de los problemas más graves (exceptuando el sanitario) derivados de esta pandemia, como fue ofrecer cobertura económica a las personas que, o bien perdieron su empleo, o se vieron afectadas por un ERTE.

Para lograr este elevado reconocimiento de prestaciones, en tan breve plazo de tiempo, el SEPE contó con la implicación y entrega de sus recursos humanos, prestando, desde el inicio de la pandemia, un importante servicio presencial –aunque sin atención al público– debido a que un gran número de los procedimientos a desarrollar no se encontraban preparados para ser realizados mediante la modalidad de trabajo no presencial, por falta de recursos humanos y la necesidad de adaptación de sus SSII. Con el fin de poder atender este volumen de trabajo, fue necesario reforzar la plantilla del SEPE, autorizando para ello el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en el año 2020 el nombramiento de 1.500 funcionarios interinos, en distintas fechas y periodos, tal y como se describe en el subapartado II.5 de este Informe.

Asimismo, este organismo modificó diferentes procedimientos de gestión con el fin de agilizar el reconocimiento de las prestaciones, pudiendo citarse, entre otras, aquellas modificaciones dirigidas a que las aplicaciones informáticas implicadas en dicho procedimiento no requiriesen la exigencia previa del alta de la persona trabajadora en situación de demandante de empleo; la comunicación por las empresas de los datos de cada persona trabajadora afectada por el ERTE (solicitudes colectivas) así como el desarrollo de una aplicación informática que permitiese automatizar el alta y reconocimiento de las prestaciones derivadas de un ERTE-COVID, modificaciones que se analizan en el subapartado II.4 de este Informe.

Si bien estas medidas ayudaron a la gestión, fueron numerosas las limitaciones a las que se enfrentó el SEPE, pudiendo señalarse, principalmente, el establecimiento de un plazo máximo de cinco días para la presentación de las solicitudes colectivas de prestaciones por desempleo; la creación de un modelo para dichas solicitudes que se tuvo que definir e implantar en un breve periodo de tiempo, provocando defectos en su confección inicial que dificultaron la tramitación de las prestaciones; la comisión de numerosos errores por las empresas en la comunicación de información al SEPE dado que hasta entonces no realizaban estos trámites; el colapso producido en los sistemas informáticos para la presentación telemática de las solicitudes (debido a la avalancha producida en los primeros momentos de la pandemia) debiendo establecer sistemas alternativos para la presentación de

dichas solicitudes colectivas, así como la dificultad de los ciudadanos para el acceso a la atención personalizada, entre otras.

A todo lo anterior, debe añadirse la enorme complejidad que conllevó la gestión de las prestaciones por desempleo derivadas de un ERTE-COVID ya que fueron objeto de múltiples modificaciones (se regularon mediante once reales decretos-leyes, como se recoge en el [anexo 4](#)) atendiendo a la evolución sanitaria, económica y el reinicio de la actividad de la empresa, modificándose estas prestaciones en función de los periodos de actividad que las personas trabajadoras tuviesen cada mes.

Por su parte, el trabajo desarrollado por la TGSS fue fundamental para poder articular el mecanismo de los ERTE y, de forma específica, lograr la aplicación efectiva de las medidas de protección dirigidas a las empresas que se acogieron a esta figura, siendo necesario destacar la inmediatez de su respuesta a la situación de emergencia producida y su capacidad para la continua adaptación de sus SSII a la compleja y variante normativa reguladora que se iba sucediendo, durante la pandemia, en relación con las exoneraciones de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social.

También debe destacarse, como se expone posteriormente, la importante labor efectuada por este servicio común con respecto al control de dichas exoneraciones, posibilitando las actuaciones a efectuar por la ITSS, dentro de su ámbito de competencias, tendentes a comprobar el cumplimiento de los requisitos necesarios para el acceso a las mismas.

Finalmente, la Dirección General de Trabajo (DGT), como AL competente para la autorización de los ERTE de ámbito nacional, tuvo que atender la tramitación de un elevado número de expedientes, sin disponer de los recursos humanos y materiales necesarios para constatar la requerida existencia de fuerza mayor (FM) en el breve plazo de cinco días contemplado para ello en el artículo 22.2.c) del precitado RDL 8/2020.

En este sentido, la DGT pasó de tramitar un promedio anual de 110 expedientes a casi 5.000 tan solo en el mes de marzo de 2020, sin disponer para ello ni de una aplicación informática que diera soporte a la tramitación de este elevado volumen de expedientes (provocando las incidencias que se exponen en el subapartado II.3 de este Informe) ni de los recursos humanos suficientes, externalizando parte de esta gestión mediante encargos efectuados a una empresa pública.

II.2. MEDIDAS EXCEPCIONALES ADOPTADAS

En el [anexo 3](#) de este Informe se recoge el régimen jurídico aplicable a las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno dirigidas a la protección del empleo y el mantenimiento de las empresas. No obstante, con el fin de facilitar su comprensión a lo largo de este Informe, a continuación, se efectúa una breve referencia a las mismas.

En primer lugar, con la finalidad de evitar despidos, el RDL 8/2020 flexibilizó los mecanismos de ajuste temporal de la actividad de las empresas –reducción de jornada o suspensión del contrato por causas derivadas de fuerza mayor o económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP)– regulados en el artículo 47⁴ del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET), considerando

⁴ En su apartado 1 establece que “La empresa podrá reducir temporalmente la jornada de trabajo de las personas trabajadoras o suspender temporalmente los contratos de trabajo, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción de carácter temporal, con arreglo a lo previsto en este artículo y al procedimiento que se determine reglamentariamente”, recogiendo posteriormente en su apartado 5 los supuestos derivados de FM.

como derivadas de FM las pérdidas de actividad producidas como consecuencia del COVID-19, agilizándose, además, la tramitación de los procedimientos de regulación de empleo en el siguiente sentido:

1. Cuando la empresa decida suspender los contratos o reducir temporalmente la jornada de trabajo atendiendo a los supuestos de FM recogidos en el artículo 22.1 del RDL 8/2020 el procedimiento se inicia mediante una solicitud de la empresa dirigida a la AL competente, quien deberá constatar la existencia de FM emitiendo una resolución en el plazo de cinco días.

Esta resolución debe limitarse a constatar, si procede, la existencia de la FM alegada por la empresa correspondiendo a esta última la decisión sobre la aplicación de las medidas de suspensión de los contratos o la reducción de jornada, que surtirán efectos desde la fecha del hecho causante de la FM.

La solicitud del informe requerido en el precitado artículo del TRLET por parte de la AL a la ITSS tiene carácter potestativo, en lugar de preceptivo, debiendo evacuarse, en el caso de su solicitud, en el plazo improrrogable de cinco días.

Dentro de dicho plazo la empresa debe presentar ante el SEPE una solicitud colectiva para el reconocimiento de las prestaciones por desempleo de las personas trabajadoras afectadas por los ajustes en la actividad, en lugar de las solicitudes individuales de reconocimiento de prestaciones requeridas a cada persona trabajadora en otras situaciones.

2. Cuando la empresa decida la suspensión del contrato o la reducción de la jornada por causas ETOP debe comunicar a la AL su intención de iniciar la apertura del procedimiento de regulación de empleo –reduciéndose los plazos de consulta entre la empresa y la representación legal de los trabajadores a un máximo de siete días–, así como su decisión final.

El informe de la ITSS, cuya solicitud también es potestativa para la AL, debe evacuarse, en caso de producirse dicha solicitud, en el plazo improrrogable de siete días.

En segundo lugar, otra de las medidas extraordinarias introducidas, con el fin de reducir los costes asumidos por las empresas, es el establecimiento de una exoneración del abono de la aportación de la cuota empresarial a la Seguridad Social–así como de las cuotas por recaudación conjunta– de un 75 %, si la empresa tiene cincuenta personas trabajadoras o más, elevándose al 100 % si la empresa no alcanza dicho número⁵.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en el artículo 25.1 del mencionado RDL 8/2020, cuando las empresas decidan suspender los contratos o reducir temporalmente la jornada de trabajo, el SEPE procederá a reconocer el derecho a la prestación contributiva por desempleo a las personas trabajadoras afectadas por el ERTE, aunque carezcan del periodo de ocupación cotizada mínimo necesario para ello.

La vigencia inicial de estas medidas excepcionales se extendió hasta el 30 de junio de 2020.

No obstante, dichas medidas fueron objeto de numerosas modificaciones y sucesivas prórrogas – como consecuencia de los diferentes Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo alcanzados entre el MITES, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas– ampliándose su vigencia, finalmente, hasta el 31

⁵ Estos porcentajes de exoneración fueron modificándose por los distintos reales decretos-leyes reguladores de los ERTE-COVID en función del tipo de ERTE, período de liquidación y dimensión de la empresa.

de marzo de 2022, de acuerdo con el RDL 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

De forma paralela a la regulación de los ERTE recogidos en el RDL 8/2020, el artículo 2 del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo regula la figura de los denominados “*ERTE por impedimento o limitaciones de actividad*” derivadas de nuevas restricciones o medidas de contención sanitaria adoptadas, a partir del 1 de octubre de 2020, por autoridades españolas o extranjeras.

Asimismo, dicho RDL 30/2020 recoge, en su DA primera, un tratamiento específico para aquellas empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de personas trabajadoras en regulación temporal de empleo respecto a sus afiliados (tasa de cobertura) y una reducida tasa de recuperación de la actividad debido a su encuadramiento en determinados códigos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), así como para aquellas otras empresas que formen parte de la cadena de valor de las anteriores o presenten una dependencia económica acusada de las mismas por su volumen de operaciones o el tipo de actividad desarrollada.

La vigencia de estos ERTE por impedimento o limitaciones de la actividad, sector de actividad y cadena de valor fue, también, objeto de prórrogas y regulaciones sucesivas en distintos reales decretos-leyes, finalizando la misma, igualmente, el 31 de marzo de 2022, de acuerdo con lo dispuesto en el precitado RDL 2/2022, de 22 de febrero.

En consecuencia, la vigencia de estas medidas excepcionales **se extendió desde el 18 de marzo de 2020 al 31 de marzo de 2022**, acogiéndose a las mismas, **al menos, 558.350 empresas**, siendo beneficiarias de las prestaciones por desempleo reconocidas un total de, **al menos, 4.157.854 personas trabajadoras**. El gasto presupuestario imputado por el SEPE en concepto de prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID ascendió a **18.272.637.227 euros** y las exoneraciones practicadas a las empresas de su aportación a las cotizaciones a la Seguridad Social se elevaron a un importe de **7.964.092.914 euros**.

II.3. SOLICITUD DEL PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO

II.3.1. Consideraciones previas

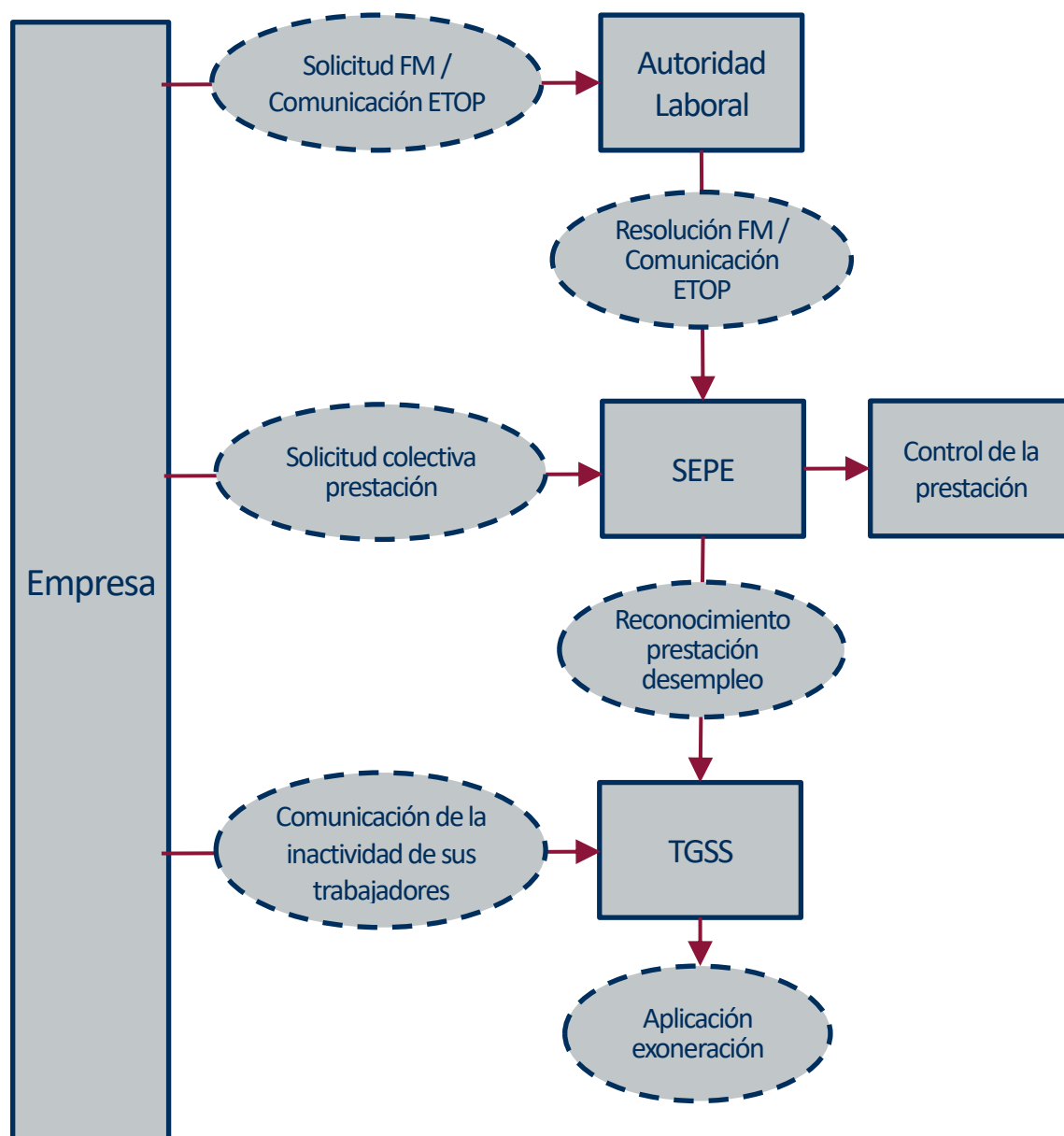
El artículo 47 del TRLET, como ya se ha adelantado, regula la figura del ERTE como un mecanismo de flexibilidad interna de las empresas para el ajuste temporal de su actividad basado en causas ETOP o derivado de FM⁶, supuesto, este último, motivador de la inmensa mayoría de los ERTE derivados de la pandemia originada por el COVID-19, ya que las pérdidas de actividad procedentes de esta se consideraron FM temporal.

⁶ En su actual apartado 5 –de acuerdo con la modificación introducida por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo– se dispone, con respecto a los ERTE por causa de FM, que “*Las empresas podrán aplicar la reducción de la jornada de trabajo o la suspensión de los contratos de trabajo por causa derivada de fuerza mayor temporal, previo procedimiento tramitado conforme a lo dispuesto en este apartado, en el artículo 51.7 y en sus disposiciones reglamentarias de aplicación*”. No obstante, con anterioridad a dicha modificación, el apartado 3 de dicho artículo 47 ya recogía la fuerza mayor como causa de suspensión de las relaciones laborales.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 47.5 y 51.7 del precitado texto legal, la existencia de FM, alegada por la empresa, debe ser constatada por la AL, cualquiera que sea el número de personas trabajadoras afectadas, previo procedimiento tramitado conforme a lo dispuesto en dichos artículos y en las disposiciones de desarrollo reglamentario. La resolución emitida por la AL competente, si bien debe limitarse a constatar la existencia de la FM, conlleva implícitamente la autorización, en su caso, del ERTE solicitado por la empresa, recogiendo, con carácter general, la relación nominal de personas trabajadoras afectadas y declarando, al mismo tiempo, su situación legal de desempleo, así como los plazos de efectos de la FM.

En el siguiente gráfico se recoge, de forma secuencial, el procedimiento de solicitud del ERTE, así como los posteriores procedimientos de reconocimiento de las prestaciones por desempleo y de exoneración a las empresas de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social derivadas de este:

**GRÁFICO N.º 1
PROCEDIMIENTO ERTE-COVID**



Fuente: Elaboración propia.

Como se refleja en el gráfico anterior, el procedimiento para reducir la jornada de trabajo o suspender los contratos de las personas trabajadoras por causas derivadas de FM temporal se inicia mediante una solicitud de la empresa a la AL competente⁷, quien deberá dictar resolución, en el plazo de cinco días, limitándose, en su caso, a constatar la existencia de la FM alegada por

⁷ Es el órgano de la Administración Pública que ejerce las competencias atribuidas en materia laboral, de conformidad con el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

aquella. Los ERTE-ETOP, por su parte, requieren una comunicación de la decisión empresarial a la AL competente.

Actualmente existen sesenta y tres AALL (cincuenta y dos provinciales; diez autonómicas – Comunidades Autónomas de carácter pluriprovincial– y la AL nacional –DGT–). La competencia para la constatación de la FM alegada por las empresas con todos sus centros de trabajo ubicados en una misma provincia corresponde a la AL provincial; cuando los centros de trabajo de la empresa se encuentran ubicados en distintas provincias de una misma Comunidad Autónoma, la competencia corresponde a la AL autonómica y, finalmente, si dichos centros de trabajo se encuentran ubicados en provincias de diferentes Comunidades Autónomas la competencia corresponde a la DGT, con independencia del número de personas trabajadoras de la empresa o afectadas por el ERTE⁸.

El ámbito de competencias de la DGT en esta materia se encuentra definido, principalmente, en el artículo 3.1.j) del Real Decreto 499/2020, de 28 de abril⁹, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social donde se preceptúa que corresponden a la DGT las funciones relativas a *“la tramitación de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (...)”* y en el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada en cuyo artículo 25.2.a), punto 1º, se dispone que, en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE), la DGT tendrá la consideración de AL competente cuando las personas trabajadoras afectadas desarrollen su actividad o se encuentren adscritos a centros de trabajo ubicados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, así como cuando presten servicios en departamentos, entes, organismos o entidades encuadrados en la AGE. Este artículo 25 establece, asimismo, en su apartado 5, que en aquellos procedimientos de empresas cuya plantilla exceda de quinientos trabajadores la AL de la Comunidad Autónoma debe informar a la DGT.

Atendiendo a estas consideraciones previas, en los siguientes epígrafes se ponen de manifiesto las incidencias observadas en el procedimiento de tramitación de los ERTE derivados del COVID-19 cuya competencia de resolución corresponde a este centro directivo.

II.3.2. Análisis y evaluación de su procedimiento de tramitación

En el año 2020 las solicitudes de los ERTE fueron presentadas, ante la DGT, mediante tres vías:

- Tramitación electrónica: red SARA (Sistema de aplicaciones y redes para las administraciones) y sede electrónica del MITE.
- Correo electrónico.
- Correo ordinario.

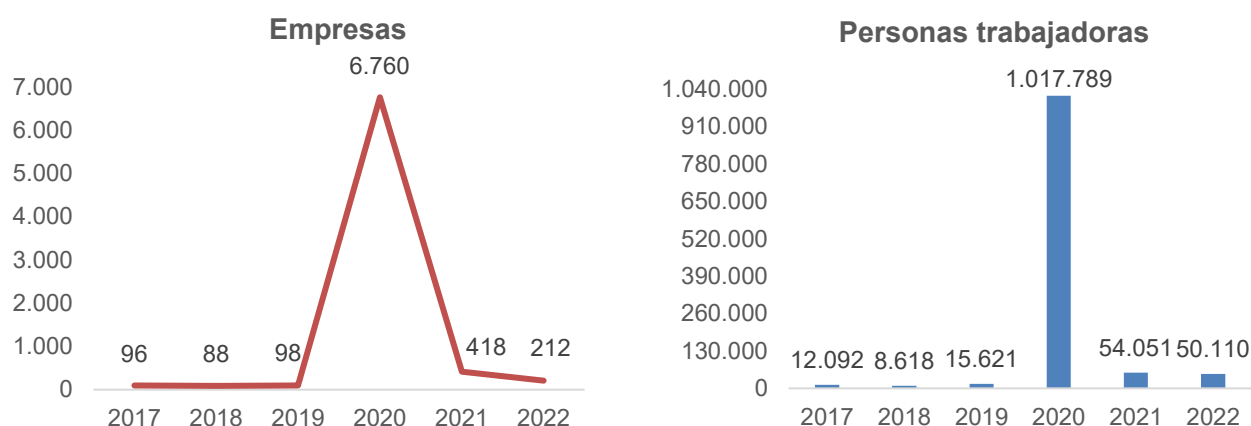
Como consecuencia del COVID-19, el número de empresas acogidas a un procedimiento de regulación de empleo cuya resolución corresponde a la DGT (tanto por despido colectivo como por

⁸ No obstante, cuando el procedimiento afecte a centros de trabajo ubicados en dos o más Comunidades Autónomas pero el 85 % de la plantilla de la empresa radique en una Comunidad Autónoma, la competencia será de la AL autonómica.

⁹ Derogado por el Real Decreto 502/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y se modifica el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo.

suspensión de contrato o reducción de jornada) se incrementó en 2020 en un 6.400 %, con respecto al año anterior, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 2
EVOLUCIÓN DE EMPRESAS Y PERSONAS TRABAJADORAS ACOGIDAS A UN
PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN DE EMPLEO PERIODO 2017/2022



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas publicadas por el MITES.

En el año 2020 las personas trabajadoras afectadas por despidos colectivos disminuyeron un 35 % con respecto al año anterior (pasando de 13.412 a 8.614) mientras que aquellas que se acogieron a procedimientos de suspensión de contratos o reducción de jornada de trabajo aumentaron de forma excepcional, pasando de 2.209 a 1.009.175.

Como consecuencia de este excepcional incremento, los procedimientos de instrucción y tramitación implantados por la DGT para la autorización de los ERTE resultaron insuficientes e ineficaces, imposibilitando su resolución en el plazo de cinco días establecido en el artículo 22.2.c) del RDL 8/2020, provocando la falta de control e incidencias que se exponen a continuación.

II.3.2.1. FALTA DE INFORMACIÓN ADECUADA

Con el fin de verificar si las prestaciones por desempleo reconocidas por el SEPE, así como las exoneraciones de cuotas practicadas por la TGSS a las empresas, vinieron precedidas de la preceptiva solicitud, por parte de la empresa a la AL competente de la constatación de la existencia de FM y, asimismo, disponer del número de ERTE tramitados y resueltos por la DGT, en el ámbito de sus competencias, se solicitó a dicho centro directivo diferente información al respecto, con los siguientes resultados:

- La DGT no disponía de una base de datos comprensiva de todas las resoluciones dictadas en el periodo 2020/2022 constatando, o no, la existencia de FM en los ERTE tramitados y resueltos por este centro directivo. En el momento de su solicitud (febrero de 2024) la DGT disponía de escasa información (y en numerosas ocasiones incompleta) con la que poder referenciar los ERTE tramitados en dicho periodo, con deficiencias y carencias relevantes que han condicionado el desarrollo de los trabajos de fiscalización. Para poder obtener la información solicitada por el Tribunal, la DGT comunicó que debería revisar cada expediente, de forma individual, lo cual le supondría una elevada carga de trabajo difícil de asumir.

- Asimismo, la DGT desconocía el número de ERTE derivados de FM cuyas solicitudes fueron estimadas por silencio administrativo, ante la imposibilidad de emitir resolución expresa en el plazo de cinco días establecido legalmente.
- Dicho centro directivo no tenía constancia de haber recibido información de las AALL autonómicas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.5 del Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada por afectar a empresas con plantilla superior a quinientos trabajadores.
- Finalmente, el 9 de junio de 2021 el MITES sufrió un incidente de seguridad informática (que se extendió hasta el 9 de julio) provocando la pérdida de numerosa documentación e información almacenada en los discos de red y, en particular, en los archivos de los correos electrónicos anteriores a dichas fechas, que no fue posible recuperar.

Esta falta de información deriva en gran medida de que la DGT no ha dispuesto hasta noviembre de 2023¹⁰ de una aplicación informática que diera soporte a la tramitación de los ERTE presentados¹¹, lo que ha supuesto:

- Una falta de control adecuado de los procedimientos de regulación temporal de empleo al no disponer de una información ordenada que permita determinar su estado y trazabilidad.
- La ausencia de un canal informatizado de coordinación entre las diferentes AALL (provinciales, autonómicas y nacional). Esta falta de coordinación ha imposibilitado el control de las autorizaciones efectuadas por cada órgano, al no disponer de plataformas o SSII para su tramitación, así como de protocolos de intercambio de información que permitan su adecuado seguimiento, lo que ha dado lugar a duplicidades y a que la autorización del procedimiento de regulación de empleo sea efectuada por órganos que no eran los competentes, como se expone más adelante en el subepígrafe II.3.2.3.

La implantación en noviembre de 2023 de la aplicación informática SERENA (Servicio de Expedientes de Regulación de Empleo Nacional) cuya finalidad es la tramitación de las comunicaciones de inicio y solicitudes de ERTE, tampoco resolverá por sí sola esta falta de coordinación entre las diferentes AALL ya que, según ha manifestado la DGT, algunas autoridades autonómicas no han mostrado interés en su utilización¹². Además, en el caso de adherirse a la utilización de la precitada aplicación, cada AL solo dispondrá de acceso a sus expedientes objeto de gestión, desconociendo aquellos gestionados por el resto de AALL, impidiendo efectuar un control, entre otros aspectos, sobre aquellas solicitudes de ERTE realizadas a diferentes autoridades de forma simultánea.

Por último, es necesario poner de manifiesto que la DGT autorizó los ERTE-COVID de acuerdo con la información proporcionada, exclusivamente, por las empresas ya que no dispuso de suficientes

¹⁰ La DA segunda del Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, aprobado por Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, tras la modificación introducida por el Real Decreto 608/2023, de 11 de julio, por el que se desarrolla el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, estableció la necesidad, por parte del MITES, de desarrollar una aplicación informática que permitiese la tramitación y gestión administrativa de los procedimientos regulados en dicho reglamento.

¹¹ A este respecto la DGT ha manifestado que hasta el año 2020 el volumen de estos expedientes era casi irrelevante, permitiendo su gestión de forma manual.

¹² En este sentido el apartado 3 de la citada DA segunda del RD 1483/2012 establece que *“Las Comunidades Autónomas podrán utilizar sus propias aplicaciones informáticas o bien adherirse a la aplicación informática a que se refiere el apartado anterior, mediante la suscripción del correspondiente convenio con el Ministerio de Trabajo y Economía Social”*.

permisos de acceso a las bases de datos¹³ de la TGSS que le permitiesen verificar aspectos fundamentales en esta materia, como son el Número de Identificación Fiscal (NIF) de la empresa, su alta en el Sistema de Seguridad Social, su plantilla, así como otra información relevante para su adecuada autorización provocando, de nuevo, una falta de control sobre las autorizaciones de ERTE efectuadas. Dicha información puede ser verificada por la ITSS, en el momento de la emisión del informe recogido en la normativa aplicable, pero en el caso de los ERTE-COVID, como ya se ha expuesto, la solicitud de dicho informe tuvo un carácter potestativo, y en muy pocas ocasiones fue solicitado por la DGT.

II.3.2.2. EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO AUTORIZADOS¹⁴

Las estadísticas publicadas¹⁵ por el MITES reflejan la siguiente evolución, en el periodo 2017/2022, relativa a los procedimientos de regulación de empleo autorizados por las diferentes AALL:

CUADRO N.º 1
PROCEDIMIENTOS DE REGULACIÓN DE EMPLEO AUTORIZADOS
POR LAS DIFERENTES AALL
PERIODO 2017/2022

AÑO	DGT		AALL autonómicas		TOTAL	
	Empresas	Personas trabajadoras	Empresas	Personas trabajadoras	Empresas (1)	Personas trabajadoras
2017	96	12.092	2.521	45.405	2.615	57.497
2018	88	8.618	1.991	64.278	2.076	72.896
2019	98	15.621	2.077	73.306	2.169	88.927
2020	6.760	1.017.789 ⁽²⁾	---	---	---	---
2021	418	54.051	49.208	549.348	49.566	603.399
2022	212	50.110	5.980	244.592	6.175	294.702

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas publicadas por el MITES.

- (1) El resultado total de empresas puede no coincidir con la suma de los datos de la DGT y de las AALL autonómicas debido a que una misma empresa puede tener procedimientos de regulación de empleo comunicados por distintas AALL.
- (2) Las empresas y personas trabajadoras referidas al año 2020 corresponden a los procedimientos de regulación de empleo de ámbito nacional comunicados por la DGT al MITES.

Como se muestra en el cuadro anterior el volumen de procedimientos autorizados por la DGT representa un porcentaje muy pequeño sobre el total, siendo ampliamente superado por los autorizados por las AALL autonómicas (incluidas las provinciales). Así, de acuerdo con dichas estadísticas, en el periodo 2017/2022 (exceptuando el año 2020) el porcentaje máximo de procedimientos autorizados por la DGT respecto del total autorizado por el conjunto de AALL se eleva a 4,51 % (año 2019) y el mínimo a 0,84 % (año 2021).

¹³ El 11 de abril de 2024 se ha formalizado un convenio entre la TGSS y la DGT, sobre intercambio de información, cuya finalidad es facilitar el acceso de la DGT a las bases de datos de la TGSS y la cesión por parte de este centro directivo a la TGSS de la información necesaria para el desarrollo de las competencias de este servicio común.

¹⁴ El empleo del término autorización se refiere exclusivamente a la resolución administrativa dictada en relación con los ERTE derivados de FM con el fin de constatar su existencia, ya que los derivados de causas ETOP solo requieren su comunicación a la AL competente por parte de la empresa.

¹⁵ Página web: <https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condicionestrabajorelacionales/REG/welcome.htm>

Si bien las estadísticas oficiales publicadas no recogen información acumulada sobre el número de ERTE tramitados por todas las AALL en el año 2020, el incremento experimentado en el número de procedimientos de regulación de empleo autorizados tanto por la DGT como por las AALL autonómicas en dicho año fue muy elevado, ya que de acuerdo con las bases de datos facilitadas por la TGSS y el SEPE el número de empresas y personas trabajadoras afectadas por dichos procedimientos, durante su periodo de vigencia, se podría elevar, al menos, a 558.350 empresas y 4.157.854 personas trabajadoras.

Como se recoge en la nota 2 del cuadro anterior, con respecto al año 2020 solo se ofrece información relativa a las empresas y las personas trabajadoras afectadas por los procedimientos de regulación de empleo comunicados por la DGT al MITES, es decir, de ámbito nacional, ya que no se dispone de información¹⁶ sobre los procedimientos autorizados en el ámbito provincial o autonómico.

Esta falta de información con respecto a los ERTE autorizados por las distintas AALL en el año 2020 impidió a su vez, a juicio de este Tribunal, la implantación de un procedimiento de control adecuado por parte del SEPE y de la TGSS con respecto a las prestaciones por desempleo reconocidas y las exoneraciones de cuotas practicadas a las empresas, respectivamente. En efecto, hasta septiembre de 2021, con la entrada en vigor del RDL 18/2021, de 28 de septiembre¹⁷ ni el SEPE ni la TGSS recibieron información adecuada procedente del MITES destinada a que dichos organismos pudiesen efectuar un control sobre los beneficiarios de prestaciones por desempleo y sobre las empresas objeto de exoneración de cuotas sociales, respectivamente, sobre la base de los ERTE autorizados por las distintas AALL con el fin de poder comprobar que todas las personas trabajadoras perceptoras de una prestación por desempleo se encontraban incluidas en dichos ERTE, así como que las exoneraciones practicadas por las empresas estaban justificadas en el correspondiente expediente, lo que no pudo realizarse.

Dicho RDL 18/2021 fue el que estableció (en su DA Cuarta *“Acceso a las medidas extraordinarias en materia de cotización y protección por desempleo”*) como requisito indispensable, para poder acceder a las prestaciones por desempleo y a la exoneración de las cotizaciones sociales, que las empresas presentasen en la sede electrónica del MITES, una relación detallada de las personas trabajadoras incluidas en el ERTE, de acuerdo con el modelo establecido, el cual, una vez cumplimentado, se pondrá a disposición de la AL competente, de la TGSS, del SEPE y de la ITSS, a los efectos que proceda de acuerdo con sus respectivas competencias.

Esta información ofrece mayores garantías para lograr un adecuado reconocimiento de las prestaciones por desempleo y la aplicación de las exoneraciones de cuotas derivadas de la autorización del ERTE. Sin embargo, la remisión de esta información con carácter previo a la solicitud de las medidas extraordinarias en materia de prestaciones y de cotización, se restringe a los supuestos contemplados en la citada DA Cuarta (ERTE prorrogados conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del RDL 18/2021; nuevos ERTE autorizados, a partir del 1 de octubre de 2021, de

¹⁶ Las causas de esta falta de información, según se recoge en el *“Informe sobre el impacto del Covid-19 sobre las estadísticas del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Diciembre de 2020”*, derivan del impacto directo sobre el proceso de elaboración de algunas de las estadísticas, debido a la dificultad de transmitir la información por parte de las empresas a las unidades responsables, así como la de *“proceder al registro de los expedientes de regulación de empleo debido a la avalancha de procedimientos presentados en los inicios de la crisis, dificultando la remisión de la información por parte de las autoridades laborales responsables en el ámbito provincial y autonómico, en el caso de la estadística de regulación de empleo, de forma que en estos momentos se dispone, únicamente de la información sobre los procedimientos de regulación de empleo en el ámbito nacional”*.

¹⁷ Hasta dicho momento, de acuerdo con lo dispuesto en el entonces vigente RDL 9/2020, las empresas debían remitir al SEPE la solicitud colectiva y la AL las resoluciones emitidas en relación con los ERTES-FM y las comunicaciones finales de las empresas en relación con los ERTE-ETOP.

conformidad con lo dispuesto en dicho RDL 18/2021 y nuevas personas trabajadoras incluidas en un ERTE de los previstos anteriormente).

En consecuencia, el SEPE, la TGSS y la ITSS solo han dispuesto de una información apropiada, para ejercer eficazmente sus funciones de control sobre las empresas y personas afectadas por un ERTE, a raíz de la promulgación del mencionado RDL 18/2021.

Posteriormente el RDL 32/2021 introdujo una nueva DA 26^{a18} en el TRLET (*Acceso a los datos de los expedientes de regulación temporal de empleo por la Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*) que ha conllevado la implantación de un procedimiento automatizado a través del cual el MITES remite, diariamente, la información recibida en su sede electrónica –consistente en unos ficheros previamente cumplimentados por la empresa– a la TGSS, pudiendo, a partir de dicho momento, presentar la empresa ante la TGSS las exoneraciones en las cotizaciones sociales. Cuando esta información es validada por la TGSS, se trasmite al SEPE a los efectos del reconocimiento de las prestaciones por desempleo.

Este procedimiento ofrece unas garantías adecuadas para poder ejercer un control eficaz sobre las empresas acogidas y las personas afectadas por estos procedimientos de regulación de empleo, garantías con las que no ha contado el procedimiento establecido con anterioridad a la entrada en vigor de estas disposiciones.

II.3.2.3. INCIDENCIAS EN EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN DE LOS ERTE TRAMITADOS POR LA DGT

Las estadísticas publicadas por el MITES, como se ha expuesto anteriormente, reflejan que el número de empresas acogidas a un procedimiento de regulación de empleo, cuya competencia de resolución correspondió a la DGT, en los años 2020, 2021 y 2022 ascendió a 6.760, a 418 y a 212, respectivamente. Sin embargo, la información facilitada por la DGT no permite su conciliación con las mencionadas estadísticas oficiales, a pesar del proceso de depuración efectuado por este Tribunal. Dicha información se refiere a un total de 9.762 expedientes tramitados¹⁹, de los cuales 8.909 corresponden al año 2020; 534 al 2021 y 319 al año 2022, presentando deficiencias que cuestionan su calidad, como son las siguientes:

- En 5.179 expedientes (de los cuales 5.174 corresponden al año 2020) no consta el sentido de la resolución emitida por la DGT.
- En 4.556 expedientes no figura información relativa a si fue solicitado o no –al ser potestativo– informe a la ITSS.
- Al menos 69 expedientes figuran asociados a dos o más empresas diferentes.

¹⁸ En dicha DA se manifiesta que *“La Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tendrán acceso, a través de los procedimientos automatizados que se establezcan, a todos los datos necesarios para la identificación y tipo del expediente de regulación temporal de empleo, de la empresa y de las personas trabajadoras incluidas en el expediente, el tipo de medida a aplicar, el período en el que se puede producir la reducción de jornada de trabajo o suspensión de los contratos de trabajo y el porcentaje máximo de reducción de jornada o período máximo de suspensión de contrato previsto respecto de cada persona trabajadora”*.

¹⁹ Este número de expedientes no equivale a un número de empresas acogidas a un ERTE ya que una misma empresa puede haber tramitado más de un expediente.

- Asimismo, 38 empresas disponen de varios expedientes con una misma fecha de entrada de solicitud, lo que implica un riesgo evidente de existencia de duplicidades.
- Se observa, asimismo, la ausencia de información relevante con respecto a numerosos expedientes: 1.715 no disponen de su fecha de resolución; 617 no cuentan con la fecha de vencimiento del ERTE; 117 no disponen de fecha de entrada de la solicitud y en 71 no se encuentra recogido el NIF de la empresa.

Debido a dichas limitaciones este Tribunal no puede determinar cuál es el número de expedientes (ni de empresas) tramitados y resueltos por la DGT. Con independencia de estas limitaciones, se han podido verificar las siguientes incidencias relacionadas con el procedimiento de autorización de los ERTE implantado por la DGT:

1) Ausencia de resolución expresa

De conformidad con lo establecido en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos, cualquiera que sea su forma de iniciación, siendo el plazo máximo para su notificación el establecido en la norma reguladora del correspondiente procedimiento, sin que pueda exceder de seis meses.

Por su parte, el artículo 24 del precitado texto legal establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el vencimiento del plazo máximo sin haber dictado resolución expresa legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo teniendo, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento. Asimismo, de conformidad con el apartado 3 de dicho artículo, la obligación de dictar resolución expresa posterior, en los casos de estimación por silencio administrativo, sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

Como ya se ha señalado, en los procedimientos de regulación temporal de empleo la resolución de la AL debe dictarse en el plazo de cinco días desde su solicitud, resultando de aplicación en estos supuestos la figura del silencio administrativo positivo estimatorio, de conformidad con lo preceptuado en el párrafo sexto²⁰ del artículo 47.5 del TRLET. De forma específica, los ERTE-FM requieren su constatación por la AL, siendo este requisito previo el que habilita la posterior concesión de la prestación por desempleo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.3²¹ del RDL 9/2020.

Como ya se ha expuesto anteriormente, la DGT ha manifestado desconocer el número de ERTE-FM cuyas solicitudes fueron estimadas por silencio administrativo positivo, salvo que revisara individualmente, uno a uno, todos los expedientes tramitados.

No obstante, este Tribunal ha analizado los tiempos de resolución por parte de la DGT, utilizando para ello los expedientes que disponían de información completa relacionada con la fecha de entrada de la solicitud del expediente y su fecha de resolución. El tiempo medio de resolución ascendió a cuarenta y siete días, comprobándose que en el 88 % de los expedientes (5.232 sobre

²⁰ En este apartado se manifiesta que “Si no se emite resolución expresa en el plazo indicado, se entenderá autorizado el expediente de regulación temporal de empleo”.

²¹ En este artículo se dispone que las empresas deberán presentar la solicitud ante el órgano gestor de la prestación por desempleo en el plazo de cinco días desde la solicitud de constatación de la existencia de FM por la AL.

un total de 5.925 expedientes con posibilidad de análisis) la resolución se emitió fuera del plazo de cinco días establecido legalmente.

En consecuencia, debido al vencimiento del plazo máximo de resolución sin haberse notificado resolución expresa al efecto por parte de la DGT, las empresas estaban legitimadas para entender estimada su solicitud por la figura del silencio administrativo positivo, sin que una resolución expresa posterior pudiera tener ningún efecto sobre estas, ya que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 24 de la LPACAP la obligación de dictar resolución expresa, en los casos de estimación por silencio administrativo, sólo podrá dictarse de ser confirmatoria.

La falta de idoneidad de la información facilitada por la DGT tampoco ha permitido a este Tribunal verificar si en todos los ERTE solicitados fue emitida una resolución expresa y notificada a la empresa interesada, así como el número preciso de resoluciones emitidas fuera del plazo establecido que fueron denegatorias (en contra del artículo 24.3 de la Ley 39/2015), circunstancia que este Tribunal ha podido constatar que se ha producido en, al menos, seis casos.

2) *Duplicidad en la gestión*

A continuación, se exponen diferentes situaciones que reflejan la existencia de incongruencias y duplicidades derivadas tanto de la falta de control interno ejercido por la DGT, como de la falta de coordinación entre las distintas AALL, derivadas de la ausencia de un registro adecuado de solicitudes, así como de un sistema que permita el seguimiento y trazabilidad de las gestiones efectuadas sobre cada expediente. Los resultados han sido obtenidos a través del análisis individualizado de la información obrante en los SSII del SEPE y de la TGSS, ya que la información facilitada por la DGT no ha permitido la realización de este análisis:

A. Resoluciones contradictorias dictadas por la DGT.

La falta de control se manifiesta en la existencia de casos como los siguientes:

- Una empresa presentó su solicitud de ERTE-FM, ante la DGT, el 31.3.2020. Ese mismo día este centro directivo dictó resolución denegando la constatación de la existencia de FM. Sin embargo, el 9.6.2020 se emitió una nueva resolución constatando la existencia de dicha FM por silencio administrativo, a pesar de que existía una resolución expresa anterior. Esta misma situación se ha verificado en los expedientes relativos a otras doce empresas.
- Otra empresa presentó su solicitud de ERTE-FM el 19.3.2020 asignándosele el número de expediente 4889/2020. Posteriormente, el 24.3.2020 remitió a la DGT la declaración responsable de compromiso de mantenimiento en el empleo, con el fin de subsanar la falta de información remitida inicialmente, asignándole la DGT un nuevo número de expediente (1242/2020).

El 27.3.2020 la DGT denegó la solicitud efectuada en el expediente 1242/2020, interponiendo la empresa un recurso de alzada por considerar que esta resolución había sido dictada fuera del plazo legalmente establecido. Dicho recurso fue estimado ya que debería haberse tratado como un único expediente cuya fecha de entrada se produjo el 19.3.2020, anulándose, en consecuencia, la resolución denegatoria y estimándose por silencio administrativo.

A pesar de lo anterior, la DGT, el 18.5.2020 resolvió el expediente 4889/2020 emitiendo una nueva resolución estimatoria por silencio administrativo.

B. Expedientes duplicados en la DGT.

Esta situación se ha podido verificar en los siguientes casos:

- Tres empresas presentaron, cada una de ellas, dos solicitudes diferentes (generalmente en días consecutivos) dando trámite y gestionando la DGT ambas solicitudes (con números de expediente diferentes). En todos estos expedientes se emitieron resoluciones constatando la existencia de FM por la vía del silencio administrativo.
- Si bien la situación expuesta en el punto anterior muestra una falta de control interno adecuado, este cobra especial relevancia cuando el sentido de las resoluciones emitidas es diferente. En esta situación se encuentra otra empresa que presentó una primera solicitud de constatación de FM, el 16.3.2020, incluyendo a la totalidad de su plantilla (cuyos centros de trabajo se encontraban radicados en ocho Comunidades Autónomas) resolviendo la DGT, el 23.3.2020, declarando no constatada la existencia de dicha FM.

Dicha empresa, en lugar de interponer un recurso de alzada contra esta resolución, presentó, el 26.3.2020, una nueva solicitud de ERTE afectando a las mismas personas trabajadoras, centros de trabajo y periodo temporal. Este nuevo expediente fue gestionado por una empresa pública a través de un encargo de gestión, finalizando el expediente con una resolución favorable, contraria a la anterior, de constatación de existencia de FM el 20.4.2020.

C. Falta de coordinación y gestión duplicada entre distintas AALL.

Como ya se ha expuesto, la AL competente para constatar la existencia de FM viene determinada por el centro de trabajo donde se encuentren adscritas las personas trabajadoras afectadas por el ERTE. Si los afectados se encuentran adscritos a centros de trabajo ubicados en diferentes Comunidades Autónomas la competencia corresponde a la DGT, debiendo comunicar este centro directivo su decisión a las AALL de los territorios donde radican los centros de trabajo.

En este contexto, la normativa vigente establece canales de comunicación tendentes a garantizar la coordinación entre las diferentes AALL y, de esta forma, evitar la duplicidad en la gestión.

Sin embargo, este Tribunal ha verificado la falta de comunicación y coordinación existente entre las distintas AALL ya que, por un lado, la DGT ha comunicado a este Tribunal no tener constancia alguna de haber recibido información de las AALL autonómicas, lo que contraviene lo previsto en el artículo 25.5 del Real Decreto 1483/2012 cuando el procedimiento afecta a empresas cuya plantilla excede de quinientos trabajadores.

Además, analizadas tanto la información facilitada por la DGT, como la aportada a este Tribunal por la TGSS –remitida a dicho servicio común por diferentes AALL autonómicas²²– se han observado las siguientes situaciones:

- Una empresa presentó, el 17.3.2020, una solicitud de ERTE ante una AL autonómica por un total de cincuenta personas trabajadoras que se encontraban adscritos a centros de trabajo ubicados en tres Comunidades Autónomas diferentes, dictando dicha AL, el 8.4.2020, una

²² Las deficiencias de la información facilitada por las AALL autonómicas a la TGSS se exponen en el epígrafe II.6.2 de este Informe.

resolución estimatoria por silencio administrativo, a pesar de que su tramitación era competencia de la DGT.

Esta empresa presentó, asimismo, el 20.4.2020 una solicitud de ERTE ante la DGT, dictando este centro directivo otra resolución estimatoria constatando, asimismo, la existencia de FM.

- Otra empresa presentó, el 25.3.2020, ante la DGT, una solicitud de ERTE por la totalidad de su plantilla, formada por nueve personas trabajadoras adscritas a centros de trabajo ubicados en dos Comunidades Autónomas diferentes. Este centro directivo emitió, el 31.3.2020, una resolución denegando la existencia de FM.

Dicha empresa presentó, el 2.4.2020, una nueva solicitud –esta vez ante la AL de una de las Comunidades Autónomas donde se encontraban adscritos algunos de sus centros de trabajo– para la constatación de la existencia de FM, la cual fue resuelta por dicha AL autonómica, el 17.4.2020, de forma estimatoria, con efectos desde que se produjo el hecho causante hasta la finalización del estado de alarma.

En este caso, la empresa obtuvo la constatación de la existencia de FM por una AL autonómica que no era competente, a pesar de que la AL estatal, que sí era la autoridad competente, le había denegado previamente su solicitud de ERTE.

- Una empresa presentó ante la DGT, inicialmente, una solicitud de ERTE para toda su plantilla (ciento sesenta y tres personas) adscrita a diferentes centros de trabajo, ubicados en todo el territorio nacional, durante un periodo de quince días, siendo estimada por silencio administrativo.

Finalizado dicho periodo, presentó tres nuevas solicitudes para la suspensión de las relaciones laborales –o reducción de la jornada laboral– de parte de su plantilla por un periodo de tiempo determinado, siendo todas ellas denegadas por la DGT al no considerar constatada la existencia de FM.

Sin embargo, de forma simultánea, esta empresa presentó diferentes solicitudes ante las AALL autonómicas, atendiendo a la provincia donde se encontraban ubicados sus centros de trabajo, siendo estimadas en su totalidad.

La falta de comunicación y coordinación observada en el periodo temporal objeto de fiscalización entre las distintas AALL, ha provocado, en consecuencia, duplicidades en la tramitación y gestión de estos procedimientos de regulación de empleo, llegando, en ocasiones, a ser autorizados por un órgano no competente por razón de la materia.

Tampoco existe un procedimiento adecuado de comunicación de las resoluciones adoptadas por las AALL al SEPE, lo que ha dificultado a este organismo autónomo el reconocimiento y control adecuado de las prestaciones por desempleo al no poder verificar, en todos los casos, de una forma fehaciente la existencia de la FM constatada por la AL. Ello ha supuesto que las empresas han podido solicitar la prestación por desempleo de sus personas trabajadoras sin disponer de la autorización preceptiva del ERTE, tal y como se ha podido verificar, en otra empresa, respecto a la cual el SEPE ha comunicado que no dispone de la resolución de la AL.

Por todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal considera que, con independencia del elevado volumen de solicitudes de ERTE derivados del COVID-19 y del escaso plazo establecido para su resolución, el procedimiento implantado por la DGT para la tramitación y autorización de los procedimientos de regulación temporal de empleo, cuya competencia le corresponde, presenta

numerosas incidencias que impiden garantizar, de forma adecuada y fehaciente, la preceptiva emisión de una resolución estimatoria por el órgano competente donde se recoja la medida (tipo de ERTE) autorizada, el periodo temporal de aplicación así como el número de personas trabajadoras afectadas por la misma.

II.3.3. Encargo a medios propios

II.3.3.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El encargo es un instrumento jurídico que permite a los poderes adjudicadores llevar a cabo la realización de determinadas actividades o prestaciones, a través de otra persona jurídica que tenga la calificación de medio propio personificado respecto de ellos y disponga de los medios técnicos idóneos para desarrollar dichas actividades, sin que ello implique la cesión de la titularidad de la competencia ni el ejercicio de autoridad inherente a los poderes públicos, constituyendo su empleo una excepción a la aplicación de la legislación de la contratación pública.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) regula en su artículo 32²³ esta figura.

En numerosos Informes este Tribunal²⁴ viene señalando que en la ejecución material de los encargos (anteriormente bajo la figura jurídica de la encomienda de gestión) se están produciendo abusos e irregularidades, existiendo riesgos inherentes a esta figura con posibles perjuicios para los fondos públicos, derivados, principalmente, de:

- a) Encargar actuaciones que implican el ejercicio de potestades públicas.
- b) La falta de adecuación entre el objeto del encargo y la selección de la empresa pública para llevarlo a cabo.

II.3.3.2. ENCARGOS FORMALIZADOS

El 26 de marzo de 2020 la Subdirección General de Administración Financiera del MITE, debido al elevado volumen de solicitudes de ERTE recibidas, y ante la imposibilidad de atender a su gestión con los recursos humanos disponibles, dictó la *“declaración de emergencia relativa al encargo de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social a Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC)”*²⁵, como medio propio, para realizar tareas de apoyo a la Dirección

²³ En su apartado primero establece que *“Los poderes adjudicadores podrán organizarse ejecutando de manera directa prestaciones propias de los contratos de obras, suministros, servicios, concesión de obras y concesión de servicios, a cambio de una compensación tarifaria, valiéndose de otra persona jurídica distinta a ellos, ya sea de derecho público o de derecho privado, previo encargo a esta, con sujeción a lo dispuesto en este artículo, siempre y cuando la persona jurídica que utilicen merezca la calificación de medio propio personificado respecto de ellos de conformidad con lo dispuesto en los tres apartados siguientes, y sin perjuicio de los requisitos establecidos para los medios propios del ámbito estatal en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. El encargo que cumpla dichos requisitos no tendrá la consideración de contrato”*.

²⁴ Ver, por todos, la *Moción a las Cortes Generales sobre la necesidad de desarrollar un adecuado marco legal para el empleo de las encomiendas de gestión por las administraciones públicas*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2016.

²⁵ El régimen jurídico de la “empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA)”, y de su filial “Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC)” como medios propios personificados y servicios técnicos de la AGE, se encuentra recogido en la DA 24ª de la citada LCSP desarrollado, posteriormente, mediante Real Decreto 69/2019, de 15 de febrero.

General de Trabajo en la tramitación de ERTE como consecuencia del COVID-19 de conformidad con lo dispuesto en el entonces vigente artículo 16 del RDL 7/2020, de 12 de marzo (modificado por la DF sexta del RDL 8/2020²⁶) y en el artículo 120 de la LCSP.

Con base en dicha declaración de emergencia, el 27 de marzo de 2020 se formalizó un primer *“Encargo de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Economía Social a la Sociedad Estatal Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), para realizar tareas de apoyo a la Dirección General de Trabajo en la tramitación de expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE)”* (Expediente 202006) cuyo objeto principal, de acuerdo con su cláusula primera, se concretaba en la realización por TRAGSATEC, de *“tareas de apoyo a la Dirección General de Trabajo para reforzar el servicio de tramitación de los ERTE”*²⁷, por un importe máximo autorizado de 139.983 euros²⁸ y una duración de dos meses (26 de marzo a 25 de mayo de 2020).

Posteriormente, se formalizó un segundo encargo (Expediente 202009) con idéntico objeto y clausulado al anterior, por un importe máximo autorizado de 72.973 euros²⁹ y una duración de un mes (26 de mayo a 25 de junio de 2020), cuya declaración de emergencia fue emitida el 20 de mayo de 2020.

La cláusula undécima de estos encargos dispone que *“El presente encargo no supone cesión de titularidad de competencias ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, atribuidas a la Dirección General de Trabajo, siendo responsabilidad de la Dirección General de Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dictar cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de este encargo”*.

Sin embargo, tal y como se expone en el subepígrafe siguiente, en los expedientes analizados se ha puesto de manifiesto la realización de actividades estrechamente vinculadas al ejercicio de potestades públicas administrativas, sin que haya quedado acreditada la existencia de un control efectivo ejercido por la DGT sobre los expedientes tramitados por TRAGSATEC en el marco de estos encargos.

II.3.3.3. EJECUCIÓN DE LOS ENCARGOS

Los actos de tramitación de los procedimientos de regulación temporal de empleo solicitados por las empresas, así como la formulación de su propuesta de resolución, deben realizarse por la AL competente en cada caso, correspondiendo la ejecución de dichos actos al personal funcionario adscrito a estos órganos, tal y como se desprende de lo dispuesto en los siguientes preceptos:

- El artículo 3.1.i) del Real Decreto 502/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, según el cual

²⁶ En esta DF se establece que *“La adopción de cualquier tipo de medida directa o indirecta por parte de los órganos de la Administración General del Estado para hacer frente al COVID-19 justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, al amparo de lo previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (...)”*.

²⁷ El punto VIII de la exposición de este encargo manifiesta que *“Las razones anteriormente expuestas justifican la colaboración entre la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social y TRAGSATEC, la cual se establece entre dos entes que forman parte del sector público, donde uno ejerce sus competencias y el otro realiza actividades materiales, técnicas o de servicio, acordes con la finalidad para la que fue creado”*.

²⁸ El importe finalmente facturado ascendió a 120.385 euros.

²⁹ El importe facturado ascendió a 69.324 euros.

corresponde a la DGT, entre otras funciones, *“la tramitación de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, (...)”*.

- El artículo 25.2.a.1º del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de los contratos y reducción de jornada donde se establece que en el ámbito de la AGE, la DGT tendrá la consideración de AL competente para la tramitación de estos procedimientos cuando las personas trabajadoras afectadas desarrollen su actividad o se encuentren adscritos a centros de trabajo ubicados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas.
- El artículo 9.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP), donde se preceptúa que, en todo caso, *“el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”*.

Estos actos de instrucción de los procedimientos de regulación temporal de empleo y la formulación de la propuesta de resolución del expediente finalizan, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 33.3 del precitado Real Decreto 1483/2012, con la emisión de una resolución de la AL competente (en este caso la DGT) constatando, en su caso, la existencia de la FM alegada por la empresa.

En consecuencia, las personas trabajadoras de TRAGSATEC asignadas para la realización de estos encargos únicamente pueden realizar actividades materiales y complementarias de apoyo en la gestión de dichos expedientes (gestión documental, grabación de datos, etc.), pero no tareas ni actos coincidentes con la competencia atribuida normativamente al órgano, que den lugar a la sustitución fáctica del órgano administrativo en el ejercicio de las funciones que le son propias por el ente instrumental.

Sin embargo, se han observado las siguientes incidencias relacionadas, principalmente, con la participación en el ejercicio de potestades públicas por parte de las personas trabajadoras de TRAGSATEC y con la falta de control y seguimiento adecuado, por parte de la DGT, de los trabajos desarrollados por dicha empresa pública.

1) Ejercicio de potestades públicas

En relación con el ejercicio de potestades públicas resultan de especial interés las siguientes cláusulas de los encargos:

- a) La cláusula segunda donde se determina el alcance específico de las actividades de apoyo a realizar por TRAGSATEC en la tramitación de los ERTE, en la que se recogen, entre otras, la ejecución de las siguientes actividades:

1. “Cribado y registro de toda la entrada de expedientes:

- *Determinación de si son competencia del Ministerio y, en caso contrario, derivación a la autoridad laboral competente.*

2. Resolución de expedientes:

- *Apoyo en la revisión de los expedientes y emisión de las resoluciones estimatorias o desestimatorias de fuerza mayor.*
- *Solicitud, en los casos dudosos, de informe a la Inspección de Trabajo previamente a la emisión de la resolución”.*

De la información facilitada con respecto a los ERTE autorizados por la DGT, este Tribunal ha verificado que de los 1.700 expedientes tramitados por TRAGSATEC, al menos, 900 tenían su supuesto motivador en la FM derivada del COVID-19.

Del análisis de los informes finales emitidos por TRAGSATEC justificativos de la facturación de los servicios prestados, donde se detallan los medios humanos dedicados a los trabajos desarrollados, sus periodos, el importe objeto de facturación y, especialmente, las actividades específicas desarrolladas en el procedimiento, se observa lo siguiente:

- Entre las actividades desarrolladas por los denominados “registradores” destacan las relacionadas con el cribado y registro de la entrada de expedientes determinando *“si son competencia del Ministerio y, en caso contrario, derivación a la autoridad laboral competente”*, actividades que conllevan una valoración de documentos administrativos y, con ello, el ejercicio de potestades que van más allá de una actuación puramente material o técnica³⁰.
- Las actividades desarrolladas por los denominados “técnicos” son las que, a juicio de este Tribunal, conllevan tareas de instrucción de expedientes y, en ocasiones, la toma de decisiones que corresponden a los funcionarios públicos de la DGT, que exceden de las *“tareas de apoyo para reforzar el servicio de tramitación de los expedientes de regulación temporal de empleo”* y entran de lleno en el ámbito del ejercicio de las potestades públicas.

Entre estas actividades destacan las recogidas en los citados informes finales bajo la denominación de *“Elaboración de las resoluciones: estimatoria fuerza mayor/estimatoria por silencio administrativo”* así como las relativas a *“Gestión de ERTE ETOP”* donde se incluyen, entre otras, la comprobación de si se trata de un ERTE-ETOP o derivado de FM; la verificación de la competencia de la DGT para la tramitación del procedimiento, así como la preparación de los oficios relacionados con el procedimiento de tramitación e instrucción de los expedientes de regulación temporal de empleo.

- b) Por su parte, la cláusula décima.2 establece que *“La Dirección General de Trabajo pondrá a disposición de TRAGSATEC los datos necesarios para la realización de la tramitación de los ERTE (...)”* habilitándose a dicha empresa pública para tratar por cuenta de la DGT los datos personales necesarios para la ejecución del encargo, redacción que, en su literalidad, implica que el trabajo desarrollado por TRAGSATEC no se limitó a las meras tareas de apoyo administrativo, sino a la tramitación de los procedimientos en sí mismos.

De todo lo anteriormente expuesto cabe concluir que las personas trabajadoras de la empresa pública realizaron funciones que, más allá de lo teóricamente previsto en los encargos formalizados, conllevaban actuaciones propias de instrucción de los expedientes de regulación temporal de

³⁰ En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2013, confirmatoria en casación de la Sentencia de 8 de febrero de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía señala que *“(...) el archivo y clasificación de documentos (...) por fuerza conlleva una valoración que al tratarse de documentos administrativos comportará un ejercicio de potestades que va más allá de una actuación puramente material o técnica. (...) Las tareas organizativas implican actos de ordenación e instrucción de carácter administrativo y que pueden comportar –normalmente así será– el ejercicio de potestades de este orden. No estamos (...) ante una mera actividad material”*.

empleo, pudiendo invadir las competencias reservadas al personal funcionario adscrito a la DGT, ya que las actividades desarrolladas por aquellas se acabaron materializando en las mismas actuaciones que estos vienen desarrollando.

Por todo ello, a pesar de la situación extraordinaria y coyuntural derivada del COVID-19, que provocó la imposibilidad de dar respuesta a la DGT, por sus propios medios, al elevado volumen de solicitudes de ERTE efectuadas, este Tribunal considera que el encargo de la tramitación de estos procedimientos y la redacción de sus propuestas de resolución pudo exceder las tareas de mero apoyo administrativo infringiendo con ello el ordenamiento jurídico.

De conformidad con lo establecido en la declaración de emergencia emitida por el MITE y, con independencia del amparo legal para la formalización de estos encargos, el motivo principal que llevó a su formalización fue *“el enorme volumen de solicitudes de ERTE recibidas en el mencionado Ministerio, y (...) la imposibilidad de atender a su gestión con los recursos humanos disponibles en el mismo”*, es decir, la imposibilidad de tramitar ese elevado número de expedientes debido a la escasez de personal existente en la DGT.

A este respecto, es necesario manifestar que con independencia de la necesidad de que sean respetadas las competencias atribuidas por la normativa y reservadas en exclusiva al personal funcionario adscrito a la DGT, expuesto anteriormente, la escasez de personal *“no puede constituir motivo admisible para encomendar determinadas gestiones a costa de sacrificar principios esenciales”*³¹.

En efecto, el artículo 20.1 de la LPACAP establece la responsabilidad directa de los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos de la tramitación de los correspondientes procedimientos administrativos. Por su parte, el artículo 8, apartado 1, de la LRJSP, preceptúa que la competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes. En consecuencia, solo cabe el ejercicio de las competencias por quien ostenta su titularidad, sin que, en nuestro ordenamiento jurídico se contemplen otras excepciones a las señaladas anteriormente, entre las cuales no se encuentra la imposibilidad de atender a las mismas por la falta de recursos humanos, debido a la situación extraordinaria y excepcional sobrevenida.

En definitiva, la evidente insuficiencia de personal existente en la DGT para el ejercicio de sus funciones –a la que se hace mención en la declaración de emergencia– producida como consecuencia de la situación excepcional provocada por la pandemia derivada del COVID-19, no puede ser un motivo que justifique encargar la ejecución de las funciones propias de los órganos reguladas por el derecho administrativo, bajo el instrumento jurídico del encargo de gestión, a una empresa pública, sino que la necesaria y oportuna adecuación de los recursos humanos de la DGT debería efectuarse atendiendo a lo establecido en el TRLEBEP donde se regula la planificación de los recursos humanos de las Administraciones Públicas.

2) Formación del personal

Con respecto al personal asignado a estos encargos, en su clausulado se expone que *“TRAGSATEC ha desarrollado en los últimos tiempos una intensa actividad al servicio de la*

³¹ En estos términos se expresa la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de abril de 2012, en la que se analiza un supuesto similar al recogido en este encargo.

Administración y dispone de una importante experiencia en la prestación de asistencias y servicios técnicos relacionados con la mejora y modernización de los procesos de gestión de las administraciones públicas y que, gracias a esta experiencia y a las características de su personal y de los medios a su alcance, posibilitan su colaboración para alcanzar el objeto de prestar con suficiencia servicios de apoyo para resolver las necesidades de verificación y control indicadas". Es decir, los propios encargos recogen expresamente que TRAGSATEC tiene experiencia en tareas administrativas que permitirían lograr el objetivo recogido en los mismos.

Por otro lado, en su cláusula sexta.¹ se manifiesta que *"Corresponde exclusivamente a TRAGSATEC la selección del personal que, reuniendo los requisitos de titulación y experiencia exigidos, formará parte del equipo de trabajo adscrito a la ejecución del encargo"*. Si bien en el anexo I del encargo relativo a la propuesta económica y asignación de recursos se indican los perfiles que deben integrar el equipo de trabajo (consultor/a senior, titulado/a superior y técnico/a de grado superior) esta información no permite verificar que estas personas trabajadoras disponen de conocimientos y experiencia suficientes para desempeñar de forma adecuada las labores correspondientes a una materia tan específica y compleja como es la instrucción de un ERTE. A estos efectos, la relación del personal asignado a las actividades objeto del encargo, así como su formación y experiencia, solo figuran en el informe emitido por TRAGSATEC a la finalización de los trabajos encargados.

Este Tribunal considera que las funciones que constituyen el objeto de estos encargos requieren un conocimiento específico y especializado del ordenamiento jurídico y en particular de los procedimientos de regulación temporal de empleo, cuestiones que no son homologables a la realización de las funciones que, habitualmente puedan realizar los empleados de TRAGSATEC en otros sectores de la actividad administrativa, que permitan *"(...) mediante la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos a otros sectores de la actividad administrativa"* como recoge la DA 24ª apartado 4 de la LCSP.

Muestra de ello es que el propio apartado 3 de dicha cláusula sexta recoge en su redacción la expresión *"(...) una vez formado el personal (...) "*, lo cual refleja, de forma expresa, la necesidad de una previa formación específica del personal para la ejecución de las actividades encargadas, formación que no ha sido acreditada a este Tribunal en el desarrollo de los trabajos de fiscalización.

3) Control y seguimiento de los trabajos desarrollados

Como ya se ha indicado anteriormente, el encargo reserva a la DGT, la formalización de las correspondientes resoluciones de constatación o no de la existencia de FM. Como es lógico, para la emisión de dichas resoluciones, este centro directivo debe ser conocedor de todos los elementos concurrentes en cada ERTE, requisito este *"sine qua non"* para que la DGT no se convierta en un mero agente signatario, a ciegas, de las propuestas que le sean elevadas por TRAGSATEC.

Íntimamente relacionado con lo anterior, la cláusula quinta dedicada a la *"Dirección y Seguimiento"* del encargo estipula que *"Corresponde a la Dirección General de Trabajo la dirección y supervisión de los trabajos objeto del presente encargo. La dirección de los trabajos se llevará a cabo por la titular de la Dirección General de Trabajo, o en quien ella delegue, cuyas funciones en relación con el objeto de este encargo serán –entre otras–: Hacer un seguimiento de los ERTE tramitados"*. Sin embargo, este Tribunal ha comprobado que no se ha efectuado esta función de seguimiento y control, al menos, de una forma adecuada, ya que dicho centro directivo no disponía de una base de datos donde se recogiesen todos los ERTE tramitados por TRAGSATEC, desconociendo, en consecuencia, el número exacto de expedientes tramitados por dicha empresa pública, así como

una información mínima de los mismos y de las incidencias que se hubiesen podido producir, en su caso, durante su tramitación.

Esta deficiencia en el seguimiento de los expedientes, unida al resto de debilidades expuestas en el presente Informe en relación con el procedimiento de tramitación de los expedientes de regulación temporal de empleo efectuado por la DGT permiten cuestionar si este centro directivo, al dictar las correspondientes resoluciones, tuvo pleno conocimiento de todas las circunstancias concurrentes en los expedientes tramitados por TRAGSATEC, para poder ejercer con garantías y de acuerdo con el ordenamiento jurídico, las funciones y competencias que le son propias.

II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), dispone, en su artículo 294, que corresponde al SEPE gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones de protección por desempleo, declarando su reconocimiento, suspensión, extinción y reanudación. En los [anexos 3 y 5](#) de este Informe se recogen, respectivamente, el régimen jurídico aplicable en esta materia, así como una relación comprensiva de los diferentes reales decretos-leyes que resultaron de aplicación a los ERTE derivados del COVID-19.

Entre las principales medidas excepcionales introducidas en dichas disposiciones legales, con respecto a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por la suspensión de sus contratos o la reducción de su jornada de trabajo derivadas de un ERTE-COVID, se encuentran, por un lado, la ampliación de su colectivo beneficiario –al reconocerse el derecho a todas las personas trabajadoras afectadas por los ERTE, aunque careciesen del periodo mínimo de cotización necesario requerido en el citado TRLGSS– y, por otro, la agilización y simplificación de su procedimiento de tramitación mediante la solicitud colectiva efectuada por la empresa en representación de sus personas trabajadoras.

II.4.1. Prestaciones reconocidas

De acuerdo con la información facilitada por la TGSS, al menos, 558.350 empresas se acogieron a las medidas excepcionales de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de la actividad recogidas en los diferentes reales decretos-leyes aprobados con el fin de reducir los efectos negativos producidos por el COVID-19.

De acuerdo con las nóminas de prestaciones abonadas en el marco de los ERTE-COVID –certificadas por el SEPE– el número de prestaciones por desempleo (equivale al número de beneficiarios mensual incluido en cada nómina) abonadas por este organismo es el recogido en el siguiente cuadro, desglosadas por año y mes de su imputación presupuestaria:

CUADRO N.º 2
NÚMERO DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO ABONADAS EN EL MARCO DE LOS
ERTE-COVID

Mes \ Año	2020	2021	2022	2023	2024
Enero	0	963.620	131.145	1.620	449
Febrero	0	1.031.287	128.057	1.044	0
Marzo	9.341	1.004.327	119.184	1.061	0
Abril	2.540.931	905.350	80.892	748	0
Mayo	3.367.611	786.077	5.591	750	0
Junio	2.829.391	686.716	2.663	589	0
Julio	1.905.021	546.335	1.832	489	0
Agosto	1.427.496	410.007	1.560	402	0
Septiembre	1.233.051	356.275	1.875	459	0
Octubre	928.399	319.486	1.630	455	0
Noviembre	976.324	200.035	1.750	521	0
Diciembre	994.671	134.754	1.240	350	0
Total	16.212.236	7.344.269	477.419	8.488	449

Fuente: Elaboración propia con base en el número de beneficiarios mensual de prestaciones por ERTE-COVID obrantes en las nóminas de prestaciones certificadas por el SEPE.

Como se desprende del cuadro anterior, el número total de prestaciones contributivas por desempleo derivadas de los ERTE-COVID abonadas a lo largo de su vigencia ascendió a **24.042.861**. En el año 2020 se abonó el número más elevado de prestaciones, concretamente, en el periodo comprendido entre los meses de abril y septiembre (coincidiendo fundamentalmente con la vigencia del primer estado de alarma) con un total de 13.303.501 prestaciones, lo que representa el 55,33 % del total de prestaciones reconocidas a lo largo de la vigencia de las medidas excepcionales derivadas de la pandemia.

Como se desarrolla posteriormente en el epígrafe II.9.2 de este Informe, estas prestaciones representaron el 80,62 % del total de prestaciones contributivas por desempleo abonadas en 2020.

Las nóminas de prestaciones certificadas no recogen la causa (suspensión de actividad/reducción de jornada laboral) que originó la situación legal de desempleo motivadora de su abono. No obstante, de conformidad con la información publicada en las estadísticas de prestaciones del SEPE, la gran mayoría de estas prestaciones (alrededor del 90 %) derivaron de la suspensión total de la actividad laboral de sus beneficiarios.

De acuerdo con la información recogida en las mencionadas nóminas, y atendiendo a su NIF el número de beneficiarios de estas prestaciones se elevó a un total de 4.157.854.

II.4.2. Análisis y evaluación de su procedimiento de reconocimiento y gestión

Para poder hacer efectivo el reconocimiento de este elevado volumen de prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID, el SEPE adaptó su procedimiento de tramitación (sustituyendo la solicitud individual por una solicitud colectiva de prestaciones y no exigiendo el alta

previa de la persona trabajadora como demandante de empleo, entre otras modificaciones), desarrolló una aplicación informática que permitió automatizar el alta y reconocimiento de estas prestaciones y elaboró diferentes instrucciones provisionales que complementaron su manual de procedimiento para la tramitación de las prestaciones por desempleo.

Estas medidas permitieron agilizar dicho procedimiento, pero este organismo autónomo también se enfrentó a numerosas situaciones, ya expuestas en el epígrafe II.1.2 de este Informe (nuevos modelos de solicitud de prestaciones; plazos reducidos; colapso de los sistemas informáticos debido a la avalancha de solicitud de prestaciones; errores en la comunicación de información por parte de las empresas y numerosas modificaciones en su regulación) que dificultaron su reconocimiento y gestión.

A continuación, se exponen las incidencias observadas en el análisis de este procedimiento, atendiendo a sus diferentes fases de tramitación:

1) Recepción de información de las AALL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.5 del RDL 9/2020 las AALL deben remitir al SEPE las resoluciones en las que se constate -o no- la existencia de la FM alegada por la empresa o, en su caso, las comunicaciones finales en los ERTE derivados de causas ETOP. En el periodo temporal objeto de fiscalización esta información se remitió bien a través de registros electrónicos, o bien mediante un correo electrónico asignado a cada Dirección Provincial del SEPE, centralizando esta información en un gestor documental (Silcoiweb).

Sin embargo, las Direcciones Provinciales de este organismo no disponen de un procedimiento homogéneo para el tratamiento de esta información en el mencionado gestor documental, ya que, como ha verificado este Tribunal, mientras algunas archivaron dicha información en el momento de su recepción, otras volcaron esta documentación –relativa a los expedientes tramitados en el año 2020– en el año 2023, resolviendo cada Dirección Provincial, además, la documentación objeto de archivo.

Estas incidencias, relativas a la comunicación de las decisiones adoptadas en los procedimientos de regulación de empleo por las AALL, unidas, en ocasiones, a la duplicidad de las resoluciones emitidas sobre un mismo ERTE (ver epígrafe II.3.2 de este Informe) y a la falta de homogeneidad en la custodia de la documentación recibida, impidió, en los primeros meses de la pandemia, que este organismo autónomo pudiera verificar adecuadamente el tipo de procedimiento de regulación de empleo solicitado y, en su caso, reconocido a la empresa, dificultando con ello la comprobación del requisito previo de solicitud del ERTE efectuada ante la AL competente.

2) Solicitud de prestaciones

El procedimiento para el reconocimiento de las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID se inicia mediante la presentación por la empresa de una solicitud colectiva ante el SEPE, en el plazo de cinco días desde la solicitud de constatación de FM efectuada a la AL o desde la comunicación final de la decisión adoptada en los supuestos de ERTE-ETOP.

Esta solicitud se cumplimenta de acuerdo con un modelo elaborado por dicho organismo donde, entre otra información, se recoge: la relación de personas trabajadoras afectadas; la fecha de inicio y de finalización de la suspensión del contrato o de la reducción de la jornada; el porcentaje de reducción de jornada y la base reguladora (calculada como el promedio diario de los 180 últimos días trabajados con anterioridad).

Dicha solicitud, al inicio de la pandemia, debía ser remitida a través del Registro Electrónico Común de las Administraciones Públicas o utilizando las direcciones de correo electrónico habilitadas al efecto por cada Dirección Provincial del SEPE. Sin embargo, a partir del 2 de abril de 2020 el correo electrónico se convirtió en la única vía posible de comunicación de estas solicitudes –como consecuencia del colapso sufrido en el citado Registro Electrónico– impidiendo garantizar la trazabilidad de la gestión de estas prestaciones.

Asimismo, de acuerdo con la DA tercera del entonces vigente RDL 9/2020, la empresa debía remitir el certificado de empresa indicando la causa y fecha de efectos de la situación legal de desempleo de sus personas trabajadoras, considerándose dicho documento válido para su acreditación. En el mismo sentido se pronuncian las instrucciones elaboradas por el SEPE, en virtud de las cuales la expedición del certificado debe producirse, en los casos de FM, con posterioridad a la resolución de la AL o, en su defecto, a partir de la fecha en que la solicitud se entienda estimada por silencio administrativo positivo. En el caso de los ERTE-ETOP, se expedirá, una vez se adopte la decisión empresarial sobre la suspensión o reducción y esta sea comunicada a la AL.

A pesar de lo anterior, el certificado de empresa no resultó, de forma aislada, un instrumento válido para acreditar la situación legal de desempleo debidamente declarada. En efecto, se han detectado supuestos en los que la empresa presentó dicho certificado, dando lugar al reconocimiento de prestaciones económicas por el SEPE, a pesar de haber denegado la AL, previamente, la constatación de la existencia de la FM y no encontrarse, en consecuencia, válidamente declarada la situación legal de desempleo. Ello motivó que, con posterioridad, el reconocimiento de dichas prestaciones tuviera que ser anulado por el SEPE.

Finalmente, con la entrada en vigor del RDL 18/2021 –29 de septiembre de 2021– el modelo de solicitud colectiva incorporó una declaración jurada³² referida a la previa presentación de la solicitud de constatación de la existencia de FM ante la AL competente.

3) Automatización de las solicitudes colectivas

En los momentos iniciales de la pandemia, debido al colapso producido en los sistemas informáticos para la presentación telemática de las solicitudes y ante la falta de implantación de controles internos sobre su forma de cumplimentación, los errores cometidos por las empresas en la comunicación de la información requerida generó –de acuerdo con lo manifestado por el SEPE– numerosos reconocimientos indebidos de prestaciones, provocando regularizaciones masivas derivadas de estas erróneas comunicaciones. Sin embargo, como se expone posteriormente, el SEPE no dispone de información acumulada relativa al número de expedientes regularizados ni al motivo que los originó.

Por ello, en junio de 2020 se puso a disposición de las empresas el aplicativo VALID-ERTE permitiéndoles efectuar una validación previa con el fin de corregir errores antes de enviar la solicitud colectiva al SEPE, si bien eran comprobaciones de formato (extensión del archivo; formato de la cuenta bancaria, del NIF y fechas de inicio y fin de la suspensión, entre otros).

Recibida la solicitud colectiva, su tratamiento y análisis automatizado se lleva a cabo a través de la aplicación HOPE, que permite la lectura de los ficheros remitidos por la empresa, la validación de

³² En el modelo de solicitud colectiva aprobado tras la entrada en vigor de este RDL se recoge textualmente lo siguiente: “Asimismo declaro que están incluidos en la relación de trabajadores comunicada a la Autoridad Laboral en aplicación de la Disp. Adic. 4ª del Real Decreto-ley 18/2021”.

su información y el registro del reconocimiento de la prestación en la aplicación Sistema de Información Laboral para Desempleo (SILD).

HOPE se estructura en un sistema de carpetas en red; una interfaz que permite la visualización del proceso realizado y una base de datos, a través de la cual se ha comprobado que en el año 2020 se tramitaron un total de 6.628.658 solicitudes colectivas.

Las validaciones y procesamiento de los ficheros por HOPE se estructuran en tres fases:

- En una *primera fase* se procede a la lectura del fichero y se efectúan determinadas validaciones (extensión del fichero; existencia de NIF de la empresa; existencia de base reguladora, entre otras).
- Una *segunda fase* donde se analiza y comprueba el contenido de la información recogida en la solicitud colectiva.

En esta fase se pueden detectar errores bloqueantes (v.gr.: encontrarse la persona trabajadora de alta como autónomo) que impiden la mecanización de la prestación y, con ello, su reconocimiento automático en SILD, debiendo el gestor del SEPE proceder a su revisión; o errores no bloqueantes (porcentajes de reducción de jornada o base reguladora diaria, entre otros) que permiten su mecanización y reconocimiento automático de la prestación, si bien con activación de un mensaje al gestor para que se analice la prestación posteriormente en SILD, al haberse detectado discrepancias de interés con la información proporcionada por la empresa.

- Una *tercera fase* consistente en la mecanización de la prestación reconocida en SILD, donde se comprueba si la persona trabajadora está asociada a una oficina de prestaciones y, en su caso, si dispone de una prestación vigente.

En estas fases, los principales errores producidos derivaron de la información facilitada por las empresas, como son: número de cuenta bancaria incorrecta; base reguladora errónea (inferior a la mínima o superior a la máxima, debido a que se incluía la información de forma incorrecta –mensual o anual, en lugar de diaria como se solicitaba por el SEPE–) y porcentajes de reducción de jornada.

De acuerdo con la base de datos facilitada se detectaron un total de 3.688.440 errores, tanto bloqueantes como no bloqueantes. Con carácter general estos errores (como se ha verificado por este Tribunal mediante una muestra) fueron corregidos por los gestores del SEPE en la aplicación SILD, sin dejar constancia de dichas correcciones en la aplicación HOPE. Así, los errores no bloqueantes fueron corregidos directamente en la aplicación SILD de forma manual (bien modificando la prestación o bien mediante su anulación y posterior alta de una nueva prestación con los datos correctos) provocando, en primer lugar, que en la base de datos de HOPE no figure si el error ha sido corregido y, en segundo lugar, que en la aplicación SILD no conste que el expediente se haya tramitado previamente en HOPE al haber sido registrado manualmente por un gestor.

4) Registro de las prestaciones en SILD

SILD es la aplicación informática destinada, entre otras funcionalidades, a calcular la nómina de las prestaciones por desempleo. Entre las deficiencias que se han detectado, con carácter general, en el procedimiento de registro de las prestaciones en esta aplicación, destacan las siguientes:

- Entre los requisitos necesarios para registrar las prestaciones por desempleo en la aplicación SILD se encuentra el relativo a encontrarse el solicitante de alta como demandante de empleo. Sin embargo, para el registro de las prestaciones derivadas del COVID-19 este requisito fue eliminado. Como consecuencia de ello, si en la aplicación SILD no figura información previa relativa a una persona trabajadora afectada por un ERTE –al no haberse encontrado anteriormente en situación de desempleo– se registra en la aplicación la información comunicada por la empresa en la solicitud colectiva presentada.

Esta situación ha provocado errores en los nombres, apellidos y domicilio de los beneficiarios (al no coincidir con la información obrante en la base de datos de vida laboral de la TGSS) debido a que no se trata de una información necesaria para el cálculo del importe de la prestación. A este respecto, el SEPE ha manifestado que ha llevado a cabo un procedimiento de regularización de estos errores, si bien no dispone de información agregada del mismo, ya que se ha efectuado por sus gestores de forma manual en la aplicación SILD.

- El número de hijos de los beneficiarios tampoco es un requisito necesario para el reconocimiento de la prestación, pero sí para determinar su importe máximo. Por ello, al inicio de la pandemia no se comprobó el número de hijos de los beneficiarios para el cálculo de la prestación, reconociéndose, en consecuencia, prestaciones por importes incorrectos. Posteriormente, el SEPE también procedió a efectuar una regularización automática de estos errores (de acuerdo con la información facilitada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria). Los resultados de este proceso tampoco han podido ser aportados por el SEPE a este Tribunal.
- Los gestores del SEPE, antes de registrar una prestación en SILD, deben verificar que los datos de la solicitud son coincidentes con la información obrante en las aplicaciones informáticas de la TGSS. Sin embargo, en las prestaciones derivadas del COVID-19 este control no se pudo llevar a cabo en todos los aspectos determinantes del reconocimiento de la prestación ya que, con el fin de agilizar su procedimiento de tramitación, se mecanizaron las prestaciones con la información recogida en la solicitud colectiva presentada por la empresa, relegando dicho control a un momento posterior.

En definitiva, debido al elevado volumen de solicitudes colectivas presentadas, y ante la imposibilidad material de verificar toda la información recogida en las mismas, las prestaciones por desempleo fueron reconocidas, inicialmente, con base en la información comunicada por las empresas, provocando un riesgo de reconocimiento de prestaciones con datos erróneos.

Finalizada la tramitación de la solicitud de la prestación, el SEPE notifica su resolución a la persona trabajadora, pero no a la empresa, la cual desconoce, *a priori*, si la prestación ha sido, o no, reconocida. De acuerdo con el procedimiento establecido para la tramitación de los ERTE-COVID, de forma simultánea a la presentación de la solicitud colectiva en el SEPE, la empresa comunica la situación de inactividad de la persona trabajadora a la TGSS con el fin de iniciar el procedimiento de exoneración de las cotizaciones de la aportación empresarial. Esta situación ha generado deficiencias, verificadas por este Tribunal, consistentes en que empresas a cuyas personas trabajadoras les fue denegada la prestación por desempleo –como consecuencia de estar dados de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos– fueron exoneradas, sin embargo, de la aportación empresarial por las cotizaciones sociales.

5) Variaciones y bajas de la prestación

Inicialmente, el SEPE implantó un modelo de archivo por medio del cual la empresa debía comunicar la finalización de todo el ERTE, notificando su fecha de efectos y el número de personas trabajadoras afectadas. Este procedimiento provocó numerosos errores en aquellos supuestos en los que la empresa no reactivaba a la totalidad de su plantilla. En mayo de 2020, el formato de estos archivos fue modificado con el fin de que la empresa comunicase la reactivación de la actividad laboral de cada persona trabajadora de forma individualizada.

Sin embargo, la prórroga automática decretada inicialmente de las prestaciones por desempleo, unida a la falta de comunicación de estas variaciones por parte de las empresas, provocó que, en numerosas empresas que reiniciaron su actividad, su personal continuase percibiendo la prestación por desempleo. Por ello, en octubre de 2020, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.2³³ del RDL 30/2020, el SEPE modificó este procedimiento, obligando a las empresas, en primer lugar, a remitir una nueva solicitud colectiva cuando la empresa decidiese prorrogar el ERTE y, en segundo lugar, a comunicar, mensualmente, los periodos de actividad e inactividad de su plantilla, mediante ficheros “.xml”, paralizando el pago de la prestación en ausencia de dicha comunicación.

Los errores en las comunicaciones efectuadas por las empresas, así como, en ocasiones, la falta de comunicación por la empresa de los periodos correctos de actividad de la persona trabajadora generó, de nuevo, el pago de prestaciones erróneas que dio lugar a las regularizaciones de las nóminas efectuadas por el SEPE, cuyos resultados tampoco ha podido cuantificar este organismo autónomo.

II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

Corresponde al SEPE declarar las prestaciones indebidamente percibidas y exigir su reintegro en vía voluntaria. Para su gestión y control utiliza la aplicación informática COBIN (Cobros indebidos), donde, de acuerdo con su manual, el gestor debe crear el preceptivo expediente como paso previo al inicio del procedimiento de reclamación del cobro indebido.

Creado este expediente, el procedimiento de reintegro se inicia³⁴ mediante una comunicación a la persona interesada en la que se expone la motivación y fundamentos jurídicos que determinan el importe de la deuda, concediéndole un plazo de diez días para formular alegaciones, transcurrido el cual, se dicta resolución declarando la existencia, si procede, de la deuda derivada de las prestaciones indebidamente percibidas.

Esta deuda puede ser ingresada en el plazo de treinta días, o bien puede ser compensada mediante descuentos en otras posibles prestaciones reconocidas por este organismo autónomo. Transcurrido dicho plazo, sin que la deuda se haya reintegrado -en los casos en que no se pueda aplicar la compensación-, corresponde a la TGSS la recaudación en vía ejecutiva de la deuda pendiente.

³³ En dicho apartado se dispone que *“Las empresas afectadas por las prórrogas reguladas en el artículo 1 y aquellas que están aplicando un expediente de regulación temporal de empleo basado en el artículo 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, a fecha de entrada en vigor de la presente norma, deberán formular una nueva solicitud colectiva de prestaciones por desempleo, (...) antes del día 20 de octubre de 2020”*.

³⁴ Así se recoge en el artículo 33 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de protección por desempleo.

El análisis del procedimiento implantado por el SEPE ha permitido verificar, en primer lugar, que tanto la creación de la deuda en la aplicación COBIN como las compensaciones realizadas en la nómina de prestaciones (aplicación SILD) derivadas de las prestaciones indebidamente percibidas, se efectúan con anterioridad a la comunicación del cobro indebido a la persona deudora, provocando que la deuda se genere sin que la persona interesada haya tenido aún la posibilidad de efectuar las oportunas alegaciones. En consecuencia, las compensaciones de deuda son efectuadas con anterioridad a la emisión de la resolución de reconocimiento del cobro indebido provocando que el importe recogido finalmente en dicha resolución refleje el importe pendiente de reintegro después de efectuar las posibles compensaciones en nómina.

Esta circunstancia, unida a los motivos que se exponen a continuación, han provocado que el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE presente una serie de limitaciones –expuestas ya por este Tribunal en sus Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado³⁵, así como por la IGAE– que han impedido su utilización como medio para determinar el importe de la deuda pendiente de reintegro derivada de los ERTE-COVID:

- El importe por el que se reconoce inicialmente la deuda, tanto en la aplicación COBIN como en el inventario de deudores, es el importe bruto de la prestación reconocida, no el importe indebidamente percibido por el deudor. En consecuencia, el importe de la deuda nace por el importe total de la prestación reconocida, incluidos los posibles descuentos efectuados (cuotas de seguridad social e impuestos) los cuales son objeto de compensación, de forma automática, tanto en COBIN como en el inventario de deudores. Con esta forma de actuación, el importe pendiente de reintegro sería correcto, pero el importe inicial de la deuda, reconocido tanto en COBIN como en el inventario de deudores, se encontraría sobrevalorado.
- El inventario de deudores no permite diferenciar las compensaciones recogidas en el punto anterior (originadas en el nacimiento de la deuda pero que, sin embargo, no responden a una deuda real) de aquellas otras compensaciones efectuadas sobre prestaciones percibidas con posterioridad. Asimismo, tampoco permite diferenciar las compensaciones efectuadas sobre prestaciones derivadas de los ERTE-COVID de las realizadas sobre otras prestaciones ordinarias.
- La deuda se incorpora en la aplicación COBIN en el momento en que se detecta la prestación indebidamente percibida; sin embargo, el alta de la deuda en el inventario de deudores se realiza una vez comunicada la resolución a la persona deudora. En consecuencia, de acuerdo con el procedimiento señalado anteriormente, el alta se efectúa por el importe total de la prestación, mientras que la resolución refleja el importe pendiente de reintegro en el momento de su emisión, es decir, minorado por las posibles compensaciones efectuadas.

En este sentido, se ha verificado que, deudas detectadas por el SEPE en el año 2020, objeto de compensaciones en los años 2021 y 2022, no han sido dadas de alta en este inventario hasta el año 2023³⁶.

³⁵ Este Tribunal viene manifestando en sus Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado que los derechos derivados de los reintegros de prestaciones indebidamente percibidas no son objeto de reconocimiento adecuado en la contabilidad del SEPE.

³⁶ En el trámite de alegaciones la Dirección General del SEPE manifiesta que en mayo de 2021 se llevó a cabo un proceso de alta automática de expedientes. A pesar de este proceso de emplazamiento automático, el elevado volumen de expedientes provocó que la resolución no pudiera notificarse hasta el año 2023, momento en el que se dio de alta en el inventario de deuda.

- Por último, las deudas procedentes de ejercicios anteriores se agrupan, figurando el importe total acumulado de deuda pendiente de ingreso, provengan o no de prestaciones derivadas de ERTE-COVID.

Como consecuencia de lo anterior, la información recogida en el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitada por el SEPE no ha permitido a este Tribunal efectuar un análisis automatizado del procedimiento de seguimiento y control implantado por dicho organismo en relación con las prestaciones indebidamente percibidas derivadas de los ERTE-COVID, ya que, debido a lo expuesto anteriormente, dicho análisis requiere una comprobación individualizada³⁷.

No obstante, de acuerdo con el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE, el saldo de deuda pendiente, a 31 de diciembre de 2023, se eleva a un **importe de 583.955.680 euros, conformado por un total de 359.802 deudores**, pudiéndose cuantificar la deuda procedente de prestaciones derivadas del COVID-19 en, al menos, un importe de **185.196.970 euros, con un total de 172.047 deudores**³⁸.

Con independencia de lo manifestado por este Tribunal en sus Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado, las deficiencias en el procedimiento de reconocimiento del derecho de cobro, contabilización e inventario de sus deudores por prestaciones indebidamente percibidas se ven reflejadas, en cierta forma, en los encargos de gestión efectuados por el SEPE a la empresa TRAGSATEC para la colaboración en la gestión de deudores por prestaciones por desempleo indebidamente percibidas generados en su Dirección provincial de Madrid. Su saldo de deuda pendiente, a 31 de diciembre de 2023, representaba el 27,82 % del total de este organismo autónomo, elevándose a 162.445.397 euros, con un total de 105.566 deudores (29,34 % sobre el total nacional). De forma específica, la deuda procedente de las prestaciones derivadas del COVID-19 tuvo especial repercusión en la gestión de esta Dirección provincial ya que el 35,71 % de dicha deuda (66.133.078 euros) correspondía a sus deudores (68.992), los cuales representaban el 40,10 % del total de deudores de este organismo autónomo.

Como consecuencia del elevado volumen de deuda sin contabilizar en esta Dirección provincial, se realizó un primer encargo, formalizado el 25 de febrero de 2020, cuyo objeto era *“el apoyo en la gestión de los expedientes de deudores por prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, tanto en lo que se refiere al análisis de la deuda registrada en el aplicativo COBIN, de cara a garantizar su realidad para proceder a su alta contable, como en lo que se refiere a limitar los plazos de demora en el inicio de las actuaciones de reintegro”*.

El periodo de vigencia de este encargo se fijó en catorce meses, prorrogable por seis meses más, considerándose un tiempo suficiente para proceder a la depuración de los importes pendientes de cobro. Sin embargo, a la finalización de su prórroga, se formalizaron dos nuevos encargos (el 21 de enero de 2022 y el 12 de septiembre de 2023) con el mismo objeto, motivo por el cual el tiempo total de los encargos efectuados se elevaría a un total de cinco años y siete meses (25 de febrero de 2020 a 27 de septiembre de 2025) y un importe total presupuestado de 1.795.310 euros.

³⁷ En el trámite de alegaciones la Dirección General del SEPE manifiesta que en el inventario se incorporan dos campos –tipo de prestación y causa de prestación– que permiten la identificación de los expedientes derivados de los ERTE-COVID. Sin embargo, según se recoge en los manuales de cobros indebidos facilitados por este organismo, existe la posibilidad de fusionar dos o más cobros indebidos, de manera que puedan ser gestionados como un solo expediente, no impidiéndose dicha fusión aun cuando el tipo, causa o fecha de la prestación sean diferentes.

³⁸ En el trámite de alegaciones la Dirección General del SEPE manifiesta que, a 31 de diciembre de 2024, el número de deudores se eleva a 99.902, de los cuales 30.739 continúan con deuda pendiente en vía administrativa, mientras que el resto, 69.163, se encuentran actualmente en vía ejecutiva, ascendiendo el saldo pendiente de cobro a 116.811.181 euros.

De acuerdo con su clausulado su finalidad consistió en analizar la información obrante en la aplicación COBIN con el fin de verificar la realidad de la deuda antes de su reconocimiento contable, en definitiva, si dicha deuda se encontraba o no prescrita. Así se recoge expresamente en el informe justificativo de los trabajos realizados emitido por TRAGSATEC donde se manifiesta que *“Los trabajos de apoyo al SEPE que TRAGSATEC ha realizado para el análisis de los expedientes incluidos en el aplicativo COBIN han sido el de analizar y determinar en qué estado se encuentra cada expediente para corroborar que existe una deuda pendiente y que esta puede ser condonada por estar caducada y prescrita”*.

La memoria justificativa del último de estos encargos es reveladora de la situación existente y del resultado de los trabajos de TRAGSATEC, que permitieron la cancelación de deuda por importes de 47.371.173 euros derivados de prestaciones indebidamente percibidas, que debido a la escasez de personal existente en esta Dirección provincial y el elevado volumen de expedientes generados no fueron objeto de gestión a lo largo de numerosos años³⁹.

El retraso producido en el procedimiento de gestión de los expedientes de reconocimiento del derecho, alta contable y cobro de los deudores por prestaciones indebidamente percibidas, no solo en la Dirección provincial del SEPE en Madrid, sino en todas sus Direcciones provinciales, y no solo con respecto a la deuda derivada de las prestaciones procedentes del COVID-19, sino de todas sus prestaciones, viene siendo un problema estructural desde hace años –y no excepcional derivado de dicha pandemia– que no puede ser solventado mediante la realización de encargos de gestión, sino mediante un análisis de su estructura orgánica, cargas de trabajo y necesidades de personal como se pone de manifiesto en el subapartado II.5 de este Informe.

II.4.3.2. RECAUDACIÓN EN VÍA EJECUTIVA

Finalizado el periodo de pago voluntario sin que la deuda haya sido ingresada o iniciada su compensación, la competencia para su recaudación, en vía ejecutiva, corresponde a la TGSS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 295 del TRLGSS.

Para garantizar el adecuado ejercicio de estas competencias, el 9 de diciembre de 2021 se formalizó un convenio de colaboración entre la TGSS y el SEPE⁴⁰ con el fin de facilitar el intercambio de información en materia de reintegro, en vía ejecutiva, de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas.

En el clausulado de este convenio se reconoce la posibilidad de que el SEPE pueda compensar el importe de deuda pendiente de reintegro mediante descuentos efectuados en las nóminas abonadas como consecuencia del reconocimiento de una nueva prestación, aunque la reclamación de dicha deuda ya se encuentre en vía ejecutiva. Por esta razón, este convenio establece mecanismos de comunicación entre ambos organismos con el fin de evitar una duplicidad en el

³⁹ En dicha memoria se recoge que *“Ha de ponerse de manifiesto que con el anterior encargo a TRAGSATEC –con fecha 21 de enero de 2022 y aún vigente– por el que se le encomendaba la colaboración en la gestión de los cobros indebidos (únicamente en el procedimiento abreviado existían unos 124.000 expedientes generados por la pandemia) se ha conseguido cancelar deuda prescrita desde hace lustros obteniendo resultados muy positivos pues de los 51.449.198 euros que figuraban en Madrid como deuda pendiente de cancelar a fecha de agosto de 2022, en la actualidad quedan por cancelar a fecha 26 de mayo de 2023 únicamente 4.078.025 euros. Estimamos que en julio de 2023 estará cancelada la deuda prescrita. También se ha colaborado en la gestión de la reclamación de cobros indebidos, pero desde luego, aún quedan por gestionar gran parte de los expedientes de cobros indebidos al haberse concentrado básicamente, aunque no exclusivamente, en la cancelación de los anteriores importes que, estando prescritos desde hace años, figuraban sin cancelar”*.

⁴⁰ El anterior convenio se formalizó el 26 de octubre de 2015 finalizando su vigencia el 2 de octubre de 2019.

cobro de esta deuda, derivada de la posible compensación efectuada por el SEPE y el cobro simultáneo, del mismo importe por la TGSS en vía ejecutiva.

A pesar de estos mecanismos de comunicación este Tribunal ha podido verificar alguna situación donde, por parte del SEPE, se han compensado en nómina cantidades indebidamente percibidas que, simultáneamente, han sido recaudadas por la TGSS, generando un exceso de recaudación que, posteriormente, debe ser devuelto por este servicio común.

II.4.4. Análisis de los procedimientos de control implantados en relación con las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID

Como se ha expuesto en el epígrafe II.4.2 de este Informe, el SEPE, al inicio de la pandemia, no pudo comprobar la totalidad de los requisitos determinantes de las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID, debido al elevado volumen de solicitudes efectuadas y al colapso producido en los sistemas informáticos, provocando que el reconocimiento de dichas prestaciones se efectuase, en numerosas ocasiones, basándose en la información aportada por la empresa en su solicitud colectiva, priorizando la protección social de las personas trabajadoras.

Asimismo, como también se ha manifestado previamente, los errores producidos en las comunicaciones efectuadas por las empresas al SEPE y a la TGSS, así como las deficiencias en el procedimiento de gestión ya expuestas, han provocado que el SEPE haya efectuado un proceso de revisión de los expedientes considerados como de alto riesgo de contener errores.

Así, si bien el SEPE ha efectuado comprobaciones con posterioridad al reconocimiento de estas prestaciones, no ha dispuesto de un documento con una planificación detallada sobre los expedientes objeto de revisión, los aspectos a comprobar y los resultados obtenidos en dichas actuaciones comprobatorias.

Por su parte, los gestores de sus Direcciones provinciales llevaron a cabo actuaciones de comprobación y control sobre distintos aspectos relevantes para el reconocimiento de las prestaciones por desempleo, también expuestos en el epígrafe II.4.2, como son los relacionados con el cálculo de la base reguladora, el número de hijos del beneficiario, su cuenta bancaria, periodo de devengo de la prestación, así como aquellos otros derivados de los errores en las comunicaciones efectuadas por las empresas (nombre y apellidos de la persona trabajadora y vida laboral), regularizando, según lo manifestado por dicho organismo, los importes abonados en concepto de prestaciones por desempleo.

Sin embargo, con carácter general, estas actuaciones no han sido documentadas, ni totalizadas, ya que se efectuaron de forma manual sobre las aplicaciones informáticas de gestión de estas prestaciones, de forma que este Tribunal no ha podido disponer de una información acumulada relativa al número de expedientes objeto de revisión ni de los resultados obtenidos, que permitan identificar y determinar la cuantía de los importes indebidamente percibidos.

No obstante, el SEPE sí ha facilitado, a este Tribunal, una relación de expedientes objeto de revisión correspondientes a aquellas empresas con personas trabajadoras con prestación por desempleo a 30 de septiembre de 2020 que no habían solicitado en octubre de ese año la prórroga de su procedimiento de regulación de empleo, existiendo un riesgo de que la empresa no hubiese comunicado la reactivación de su actividad laboral produciéndose, con ello, el pago de prestaciones de forma indebida.

En este procedimiento de revisión el SEPE comprobó que de las 677.801 personas trabajadoras que se encontraban –en el supuesto recogido en el párrafo anterior– percibiendo prestación por desempleo a la citada fecha:

- Las empresas a las que se encontraban adscritas 328.706 personas remitieron una nueva solicitud de prórroga del ERTE.
- Un total de 110.794 personas trabajadoras, el SEPE verificó que habían percibido prestación por desempleo de forma debida.
- Se regularizaron las prestaciones por desempleo abonadas a un total de 112.775 personas, procediendo a la reclamación de sus prestaciones indebidamente percibidas.
- Un total de 125.526 personas percibieron prestaciones (de cualquier tipo o periodo) de forma indebida, sin que se haya podido diferenciar si dicho cobro indebido procede de una prestación por ERTE-COVID u otra diferente.

Al igual que se ha expuesto en otros apartados de este Informe, no han podido ser facilitados a este Tribunal los resultados finales obtenidos en este procedimiento de control, identificando el importe objeto de regularización debido, entre otras consideraciones, a que dichas regularizaciones se han efectuado, de forma manual, directamente sobre la aplicación SILD, impidiendo su trazabilidad, siendo necesario efectuar un análisis individualizado a nivel de expediente para poder cuantificar dichos resultados.

Con independencia de los controles efectuados por el SEPE, así como los llevados a cabo por la TGSS –expuestos en el epígrafe II.6.2 de este Informe–, este Tribunal ha verificado la existencia de, al menos, 22.415 beneficiarios que, habiendo percibido prestación contributiva por desempleo, no figuraban en situación de inactividad laboral –durante el periodo de percepción de la prestación– de acuerdo con la información facilitada por la TGSS a este respecto. Analizadas las situaciones en que se encontraba este colectivo se han obtenido los siguientes resultados:

- Un total de 11.225 beneficiarios se encuentran recogidos en el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE a 31 de diciembre de 2023, habiéndose recuperado la totalidad de la deuda con respecto a 6.910 beneficiarios, mientras que en el resto de los supuestos (4.315) el procedimiento de reintegro de las prestaciones aún no había finalizado, existiendo una deuda pendiente de liquidar por un importe global de 11.024.908 euros.
- Al menos 10.896 beneficiarios fueron perceptores de prestaciones contributivas por desempleo derivadas de un ERTE-COVID, sin que figuren en situación de inactividad comunicada por la empresa a la TGSS y, asimismo, sin encontrarse recogidos en el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE. El importe de las nóminas abonadas a este colectivo asciende a un total de 24.656.594 euros⁴¹.

No obstante, debido a las limitaciones que presenta el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas –expuestas en el epígrafe II.4.3 de este Informe– podrían haberse efectuado compensaciones de estas deudas en nóminas de prestaciones ordinarias (no derivadas de ERTE-COVID), motivo por el cual el SEPE debería proceder a

⁴¹ En el trámite de alegaciones la Dirección General del SEPE manifiesta que se han recuperado total o parcialmente algunos de los importes indebidamente percibidos y, en otros casos, se encuentran pendientes de analizar y depurar las distintas situaciones y, en el caso de que proceda, se iniciará el correspondiente procedimiento de reclamación de deuda.

analizar esta situación y, en el caso de confirmarse, iniciar el procedimiento de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas.

II.4.5. Cumplimiento de la legalidad en materia de seguridad informática

En materia de seguridad informática, el artículo 156.2 de la LRJSP establece que el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), regulado en el Real Decreto 311/2022, de 3 mayo⁴², tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos, estando constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada.

Entre los requisitos mínimos de seguridad establecidos por el ENS se encuentra la obligación de que cada Administración Pública debe disponer de una política de seguridad aprobada por el órgano superior correspondiente, cuyo objetivo es fijar las directrices que rigen la actuación de la entidad en relación con la seguridad de los SSII.

En el ámbito temporal fiscalizado se encontraba vigente la Orden de 30 de julio de 2012, por la que se aprueba la Política de Seguridad de los Sistemas de Información del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a la que se encontraba adherido el SEPE, que fue posteriormente sustituida por la Orden TES/369/2023, de 10 de abril, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información y de los Servicios en el ámbito de la administración digital en el Ministerio de Trabajo y Economía Social y se crea el Comité de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Departamento, adaptando su articulado a la normativa vigente en seguridad informática.

Como desarrollo de la Orden anterior, se aprobó la Resolución de 29 de julio de 2023, de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se establece la organización de la seguridad de la información en el ámbito de este organismo autónomo. En ella se modifica y actualiza la estructura organizativa del SEPE en materia de seguridad de la información y se establecen los órganos responsables tanto del sistema de información, como de los servicios y de seguridad de este organismo autónomo, creando el Comité de Seguridad de la Información.

En el ENS se configura el análisis y gestión de los riesgos de los SSII como una parte esencial del proceso de seguridad, constituyendo una actividad continua y permanentemente actualizada, con el fin de reducir estos riesgos existentes a través de la implantación de las medidas de seguridad necesarias. Para ello el ENS recoge la necesidad de actualizar y reevaluar periódicamente todas las medidas de seguridad, incluidos los análisis de riesgos. En cumplimiento de lo anterior, la Norma de Seguridad del SEPE NS18-PS01 "*Procedimiento para la gestión continua del riesgo*" determina que este organismo realizará un análisis de riesgos anual de sus SSII.

Sin embargo, en los años 2020 y 2021 el SEPE no ha realizado dichos análisis de riesgos, incumpliendo de esta forma lo dispuesto en la normativa de aplicación.

Por su parte, en el análisis de riesgos efectuado en los años 2019 y 2022 el nivel de los SSII del SEPE es calificado como medio, otorgando especial relevancia a las dimensiones de disponibilidad, integridad y confidencialidad. Sin embargo, la dimensión de trazabilidad es calificada en los SSII relacionados con las prestaciones económicas como bajo. En este sentido es significativo que, tal y como se recoge en el *Informe de Fiscalización integral de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, ejercicios 2018 y 2019*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de julio de 2022, los SSII de la Seguridad Social destinados al reconocimiento, gestión

⁴² En el ámbito temporal objeto de fiscalización la norma básica sobre seguridad de los SSII estuvo constituida por el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, derogado por este Real Decreto, cuya entrada en vigor se produjo el 5 de mayo de 2022.

y pago de sus prestaciones gozan de un nivel de seguridad alto, cuando los SSII del SEPE, dedicados a las mismas funciones en materia de desempleo, tienen la calificación de nivel medio.

Por otro lado, el ENS determina que los SSII deberán ser objeto de auditorías regulares que verifiquen el cumplimiento de los requisitos del citado Real Decreto 311/2022. Estas auditorías deberán realizarse cada dos años, o de forma extraordinaria cuando se produzcan modificaciones sustanciales en el SI.

Dado que los SSII del SEPE tienen la calificación de nivel medio estas auditorías suponen un mandato de obligado cumplimiento, habiendo verificado este Tribunal que, en el ámbito temporal objeto de fiscalización, no se habían llevado a cabo las mismas, incumpliendo con ello lo preceptuado en el artículo 31 del precitado Real Decreto.

El 9 de marzo de 2021 los SSII del SEPE sufrieron un incidente de seguridad que afectó a una parte importante de su parque informático, adoptando este organismo autónomo, entre otras, las siguientes medidas relacionadas con la seguridad de sus SSII:

- Con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa aplicable a la información de carácter clasificado, y en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, el SEPE y este Centro han articulado mecanismos de colaboración para afrontar las consecuencias del ciberataque y adecuar los SSII a lo dispuesto en el ENS.
- Con el objeto de impulsar la adecuación de los SSII de la AGE y los demás organismos públicos al ENS se ha formalizado un contrato con una vigencia de dos años, en cuyo lote 2 se encuentran los SSII del SEPE.
- Asimismo, el SEPE ha formalizado un contrato con una empresa privada cuya finalidad es el desarrollo e implantación de una nueva tecnología en el sistema de gestión del ciclo de vida de las prestaciones por desempleo, financiado con fondos europeos asociados al Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia.
- De igual forma, en el marco del Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021/2025) que forma parte del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia (componente 11) se han formalizado con una empresa pública diferentes encargos para la modernización de los SSII del SEPE, actualmente en fase de ejecución.
- Por último, desde el año 2020 se han formalizado con otra empresa pública, otra serie de encargos, también en fase de ejecución, para la prestación de servicios de apoyo técnico en este organismo autónomo.

El análisis de riesgos del año 2022 recoge una reducción significativa del nivel de riesgo potencial al pasar de muy crítico a alto, cambio derivado, presumiblemente, de la mejora de la seguridad de los SSII acometida tras el ciberataque sufrido por este organismo en el año 2021.

En consecuencia, los SSII del SEPE se encuentran en la actualidad en un proceso de cambio, con el objetivo fundamental de aportar una mayor seguridad informática, así como unificar los SSII bajo una misma tecnología y lograr la simplificación del procedimiento de gestión de sus prestaciones, tanto en su reconocimiento y control como en la recuperación de las prestaciones indebidamente percibidas.

II.5. ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SEPE

II.5.1. Introducción

El artículo 3.1 del 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 establece que este organismo autónomo, para el cumplimiento de sus funciones, se articula en torno a una estructura central y a una estructura periférica, recogida en el siguiente organigrama:

**GRÁFICO N.º 3
ORGANIGRAMA SEPE**



Fuente: SEPE.

Los órganos que conforman su estructura central son: el Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y la Dirección General, quien asume las competencias de planificación, dirección, control e inspección de sus actividades para el cumplimiento de sus fines, y de quien dependen siete subdirecciones generales.

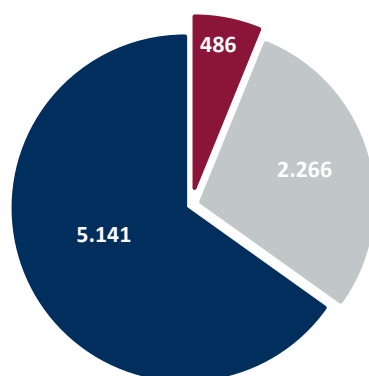
Por su parte los servicios periféricos se clasifican en órganos de participación institucional – Comisiones Ejecutivas Territoriales– y de gestión territorial (Coordinadores Territoriales, Direcciones provinciales y las oficinas de prestaciones).

Las Direcciones provinciales ejercen, en su ámbito de competencias, las funciones de este organismo autónomo, siendo coordinadas por el Coordinador Territorial, designado por la Dirección General entre los titulares de las Direcciones Provinciales de cada Comunidad Autónoma.

Las oficinas de prestaciones son los órganos de gestión territorial bajo la dirección y dependencia de la Dirección provincial del SEPE que podrán tener carácter presencial o virtual con el fin de garantizar la administración electrónica, la atención y la gestión telefónica y telemática. Estas oficinas cobraron especial protagonismo durante la pandemia ya que su personal fue el encargado de gestionar todas las prestaciones económicas por desempleo.

La estructura periférica del SEPE concentra la mayor parte de su plantilla ya que, como se muestra en el siguiente gráfico, el 65,13 % del total de efectivos existentes a 31 de diciembre de 2022 (7.893) se encontraba destinado en dichas oficinas de prestaciones, el 28,71 %, en sus Direcciones provinciales, y el 6,16 % en su Dirección General:

**GRÁFICO N.º 4
DISTRIBUCIÓN EFECTIVOS
A 31 DE DICIEMBRE DE 2022**



■ Dirección General ■ Direcciones Provinciales ■ Oficinas de Prestaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

Esta distribución de personal resulta, *a priori*, coherente con las competencias encomendadas a este organismo, dado que una de las que más recursos humanos requiere es la relativa a la gestión y control de las prestaciones por desempleo, ejercida a nivel provincial, si bien como se expone posteriormente, la gran mayoría de estas oficinas tenían un déficit de personal.

Las obligaciones reconocidas, en el periodo 2018/2022, en el capítulo I “*Gastos de personal*”, como consecuencia de las retribuciones percibidas por el personal adscrito a este organismo autónomo, son las recogidas en el siguiente cuadro a nivel de artículo presupuestario:

CUADRO N.º 3
OBLIGACIONES RECONOCIDAS
GASTOS DE PERSONAL⁽¹⁾
PERIODO 2018/2022
(en euros)

Artículo presupuestario	Obligaciones reconocidas				
	2018	2019	2020	2021	2022
12 Personal funcionario y estatutario	169.961.491	174.232.850	186.055.107	190.343.079	178.317.362
13 Personal laboral	26.568.302	27.494.262	26.708.920	27.895.981	26.169.309
14 Otro personal	104.165	82.270	85.372	48.420	57.110
15 Incentivos al rendimiento	36.177.939	42.802.486	46.997.268	48.856.728	44.836.582
16 Cuotas prestaciones y gastos sociales	33.103.374	37.193.656	39.464.181	52.595.979	42.540.778
TOTAL	265.915.271	281.805.524	299.310.848	319.740.187	291.921.141

(1) Excluidos altos cargos.

Fuente: Estado de liquidación del presupuesto de gastos del SEPE y registro de cuentas anuales del sector público administrativo estatal.

Como se refleja en este cuadro, el importe de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2022 ascendió a 291.921.141 euros, importe significativamente inferior al imputado en el ejercicio 2020 y, principalmente en el 2021, debido al refuerzo de la plantilla efectuado en dichos ejercicios. No obstante, el porcentaje que las obligaciones reconocidas en concepto de gastos de personal representa sobre el total de obligaciones reconocidas en el presupuesto de gastos de este organismo autónomo en los ejercicios 2020, 2021 y 2022 se limita al 0,76 %, 0,96 % y 1,06 %, respectivamente.

II.5.2. Evolución de la plantilla

La información, facilitada por el SEPE, relativa a la estructura de personal con que se encuentra dotado este organismo proviene de distintas fuentes⁴³ que ofrecen información complementaria. Así, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) recoge la información correspondiente a la dotación y cobertura relativa al personal funcionario de carrera, interino⁴⁴ de vacante (modalidad a) y personal laboral. No figura en esta información, en consecuencia, el personal funcionario interino de cupo y

⁴³ Estas fuentes de información son: la Relación de Puestos de Trabajo obrante en el Registro Central de Personal–RPT– ; la Situación Real de Efectivos –SRE– y las memorias justificativas elaboradas para la solicitud de personal. Estas fuentes ofrecen datos diferentes, si bien las diferencias no son significativas, atendiendo al tipo de relación laboral. Por ello, con el fin de ofrecer la visión más adecuada de acuerdo con los objetivos de esta fiscalización, en cada subepígrafe se refleja el origen específico de la información analizada.

⁴⁴ El TRLEBEP establece, en su artículo 10.1, que “Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales con carácter temporal para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

- a) La existencia de plazas vacantes, cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera, por un máximo de tres años, (...).
- c) La ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años, ampliable hasta doce meses más por las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.
- d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de nueve meses, dentro de un periodo de dieciocho meses”.

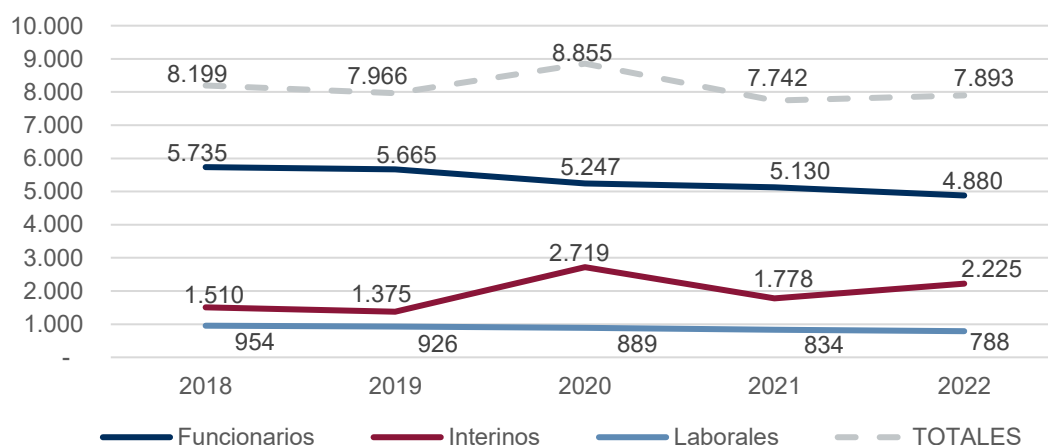
de programa (modalidades c y d) al no ser considerados puestos de estructura, identificándose los mismos a través de la aplicación del SEPE relativa a la Situación Real de Efectivos (SRE).

Combinando la información recogida en ambas fuentes, la dotación de la estructura de personal del SEPE, en el periodo 2018/2022, así como su grado de cobertura, desglosada por años, tipo de relación laboral y subgrupo es la recogida en el [anexo 7](#) de este Informe, donde se refleja una reducción del grado de cobertura de su RPT (personal funcionario de carrera, interino de vacante y personal laboral) del 74,70 % en el año 2018 al 69,46 % en 2022.

Como se observa en dicho [anexo 7](#), el número de vacantes, a lo largo de este periodo, es muy elevado, provocando que en el año 2021 el grado de cobertura de su plantilla de personal funcionario solo ascienda al 65,65 %. Por su parte, en el año 2022, este grado de cobertura alcanza el 70,07 %, siendo significativo, además, que del total de puestos cubiertos de la RPT (6.389) el 76,38 % (4.880) corresponda al personal funcionario de carrera, representando el porcentaje de personal funcionario interino de vacante un 30,92 % sobre el personal funcionario de carrera (1.509).

De acuerdo con la información certificada por el SEPE, la evolución de su plantilla real (personal funcionario, interino en todas sus modalidades y personal laboral) en el periodo 2018/2022, atendiendo al tipo de relación laboral a que se encuentra sujeta, es la reflejada en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO N.º 5
EVOLUCIÓN PLANTILLA
PERIODO 2018/2022**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

Tal y como se refleja en este gráfico, a 31 de diciembre de 2018 la plantilla del SEPE se situó en 8.199 efectivos, de los que el 69,95 % era personal funcionario de carrera, mientras que el 18,42 % correspondía a personal funcionario interino en sus diferentes modalidades, y el 11,63 % restante, a personal laboral.

En el año 2020 esta plantilla experimentó un significativo incremento respecto al año 2018 (8 %), llegando a alcanzar un total de 8.855 efectivos como consecuencia, fundamentalmente, de la incorporación de personal funcionario interino con el fin de reforzar la plantilla ante la necesidad sobrevenida de gestionar las distintas prestaciones y subsidios derivados de la pandemia del COVID-19. En concreto, las Resoluciones de 23 de marzo y 27 de agosto de 2020, de las

Direcciones Generales de la Función Pública y de Costes de Personal autorizaron un cupo extraordinario para el nombramiento de 1.000 funcionarios interinos y 500 adicionales, respectivamente, para el año 2020, dentro del marco del *“Programa de contingencia para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19”* siendo objeto de diversas prórrogas, finalizando la última el 31 de diciembre de 2021.

Este incremento del personal funcionario interino compensó, en el año 2020, la progresiva reducción del personal funcionario de carrera que viene sufriendo el SEPE en los últimos años.

Así, la plantilla total del SEPE, en el ámbito temporal considerado (2018/2022), se vio reducida en un 3,73 %. Sin embargo, mientras su personal funcionario de carrera se vio reducido en 855 efectivos (14,91 %) ⁴⁵ y el laboral en 166 (17,40 %), los funcionarios interinos aumentaron en 715 efectivos (47,35 %). Como consecuencia de ello el peso relativo del personal funcionario interino en el total de la plantilla del SEPE se ha visto incrementado, pasando del 18,42 % en el año 2018 al 28,19 % en 2022, en detrimento del personal funcionario de carrera (69,95 % a 61,83 %) y del personal laboral (11,63 % a 9,98 %).

II.5.2.1. PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA

Entre los motivos fundamentales que han provocado la disminución del personal funcionario de carrera, a lo largo del periodo objeto de análisis, destacan los siguientes:

- El I Acuerdo de Movilidad del personal funcionario al servicio de la AGE publicado mediante Resolución de 16 noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, en cuyo apartado duodécimo se flexibilizan, de manera progresiva, las limitaciones existentes, hasta el momento, a la participación en las convocatorias de concursos específicos de méritos de los funcionarios que se encuentren destinados en los ámbitos relativos a la gestión de prestaciones del SEPE ⁴⁶.
- El incremento, en los últimos años, del personal de nuevo ingreso que no llega a prestar servicios efectivos en el SEPE, bien por solicitar la excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público en el momento de tomar posesión o bien por renunciar a la plaza obtenida.
- El volumen de jubilaciones producidas en los últimos años, debido a que este organismo autónomo cuenta con una plantilla de edad media alta, concentrada, principalmente, en edades que superan los 54 años. Así, a 31 de diciembre de 2022, el 14,03 % de su plantilla (1.107 personas) supera los 60 años y el 43,41 % (3.426 personas) superan los 50 años. En el siguiente cuadro se recogen las jubilaciones producidas en el periodo 2018/2022, como consecuencia del envejecimiento de su plantilla:

⁴⁵ En el periodo temporal 2010/2022 el personal funcionario de carrera se ha visto reducido en un porcentaje que alcanza el 30 %, de acuerdo con la información recogida en diferentes memorias justificativas, elaboradas por este organismo autónomo, para la solicitud de personal.

⁴⁶ Con base en dicho Acuerdo, desde el 1 de enero de 2019, pudieron participar en los concursos convocados fuera de este organismo autónomo aquellos funcionarios del SEPE que tuviesen acreditados seis años de desempeño efectivo de puestos de trabajo adscritos al ámbito prestacional. A dicha fecha, el 95,26 % del personal funcionario de carrera destinado en su red de oficinas tuvo posibilidad de concursar.

**CUADRO N.º 4
JUBILACIONES
PERIODO 2018/2022**

Relación laboral	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Personal funcionario	203	213	269	348	313	1.346
Personal laboral	24	29	28	36	48	165
TOTAL	227	242	297	384	361	1.511

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

En definitiva, la situación de pérdida continuada de personal en la dotación efectiva de la plantilla del SEPE se ve agravada por su envejecimiento y falta de reposición, pudiendo provocar un detrimento en la calidad de los servicios prestados por este organismo, al poderse generar retrasos en la tramitación del reconocimiento de las prestaciones por desempleo, o en el ejercicio de cualquiera de sus otras competencias, ante la imposibilidad de ser asumidas en un tiempo razonable debido a la plantilla real existente.

II.5.2.2. PERSONAL FUNCIONARIO INTERINO

El Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, modificó el artículo 10 (*Funcionarios interinos*) del TRLEBEP quedando redactado su apartado 4, párrafo segundo, de la siguiente forma: “(...), *transcurridos tres años desde el nombramiento del personal funcionario interino se producirá el fin de la relación de interinidad, y la vacante solo podrá ser ocupada por personal funcionario de carrera, salvo que el correspondiente proceso selectivo quede desierto, en cuyo caso se podrá efectuar otro nombramiento de personal funcionario interino*”. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en su Disposición transitoria segunda, estas previsiones son de aplicación únicamente respecto del personal funcionario interino nombrado o contratado con posterioridad a la entrada en vigor del precitado RDL (8 de julio de 2021).

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, el 32,14 % (485) de los 1.509 funcionarios interinos de vacante, existentes a 31 de diciembre de 2022, tenía una antigüedad en dicho organismo de, al menos, doce años. Por su parte, el 71,40 % (422) de los 591 funcionarios interinos destinados a la ejecución de programas de carácter temporal, a la precitada fecha, tenían una antigüedad de, al menos, diez años.

Esta situación pone de manifiesto que el SEPE sufre unas necesidades de personal de carácter estructural que vienen siendo atendidas por personal funcionario interino a pesar de que, de acuerdo con su regulación, su relación debería tener un carácter temporal o transitorio.

Con el fin de reducir esta temporalidad en el empleo público, la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado, estableció, en su artículo 19.Uno.6, una tasa adicional para la estabilización del empleo temporal del personal que prestaba sus servicios en determinados sectores de la Administración Pública (entre los cuales figuraba el personal del SEPE).

En virtud de lo dispuesto anteriormente, mediante Real Decreto 954/2018, de 27 de julio, se aprobó la oferta de empleo público de estabilización donde se reservaron para el SEPE un total de 951 plazas para el subgrupo C2 y 405 para el subgrupo A2.

La convocatoria de estos procesos selectivos se efectuó mediante Resolución de 26 de mayo de 2021, de la entonces Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública, cuyo resultado, en relación con el personal del SEPE fue, el recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 5
RESULTADO DEL PROCESO DE ESTABILIZACIÓN

Subgrupo	Puestos convocados	Personal que superó las pruebas	Incorporaciones	Excedencias	Renuncias	Otras causas
A2	405	277	212	58	0	7
C2	951	951	759	120	72	0
TOTAL	1.356	1.228	971	178	72	7

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

Como se refleja en el cuadro anterior, de los 1.356 puestos convocados destinados al SEPE, se incorporaron de forma efectiva tan solo 971 personas (es decir, el 71,61 % de las plazas convocadas y el 79,07 % de quienes superaron el proceso selectivo), 178 solicitaron la situación de excedencia, 72 renunciaron a su plaza y el resto (7) no se incorporaron a su puesto por otras causas.

Esta situación pone de manifiesto la dificultad con que se encuentra el SEPE para cubrir las plazas ofertadas necesarias para el adecuado desarrollo de sus funciones. Este organismo considera que, esta dificultad radica, principalmente, en la naturaleza de las funciones a desarrollar, ya que, en su gran mayoría, son puestos de trabajo que implican la atención directa al ciudadano, unido a la dispersión geográfica de las oficinas de prestaciones, sin que los complementos salariales asociados a estos puestos puedan compensar, actualmente, dichas circunstancias.

En este sentido, los complementos específicos asignados a los puestos de trabajo de este organismo se encuentran, con carácter general, por debajo de la media de los complementos específicos de los puestos de trabajo de la AGE, con una desviación general, para el conjunto de niveles con los que se encuentra dotada la RPT del SEPE, del 14 % aproximadamente⁴⁷. Esta diferencia se acentúa en los niveles de puesto de destino 16, 17, 20 y 22, que presentan desviaciones del 37,16 %, 26,95 %, 14,25 % y 28,15 %, respectivamente, ascendiendo el total de puestos con estos niveles dotados en la RPT, a 31 de diciembre de 2022, a 5.912, es decir, el 64,84 % del total de sus puestos de trabajo.

También se detectan diferencias significativas en niveles superiores, como es el caso de los niveles 24, 25 y 26, con una desviación del 32,24 %, 26,56 % y 26,08 % respectivamente, en relación con la media de la AGE, representando este conjunto de niveles el 12,44 % de la plantilla total dotada a la citada fecha.

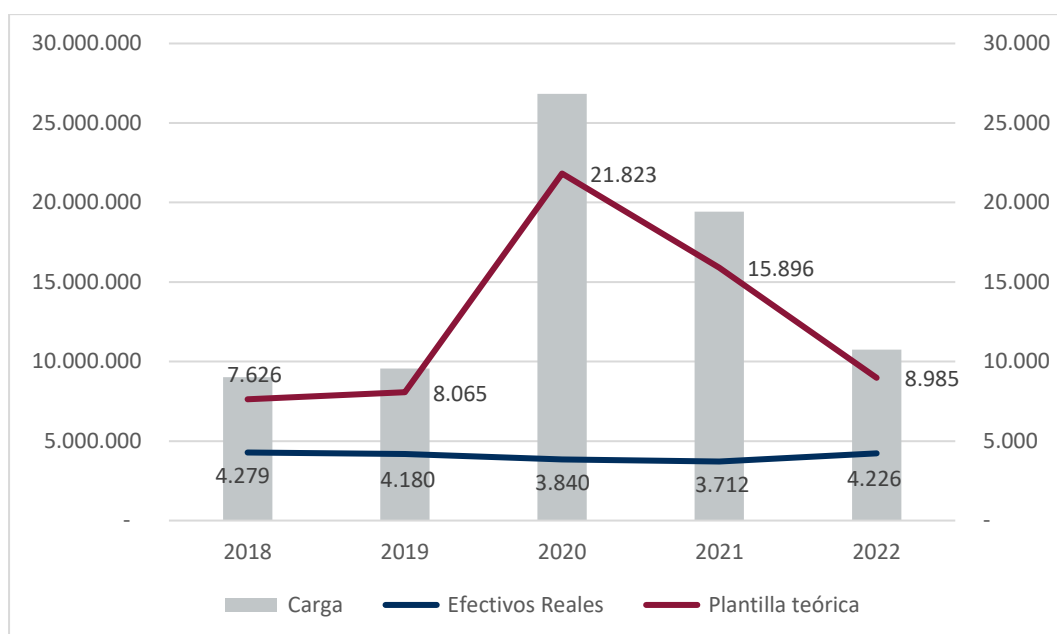
⁴⁷ Los porcentajes de desviación de los complementos específicos asignados a los puestos de trabajo con que se encuentra dotada la RPT del SEPE, en relación con el resto de los puestos de la AGE, se han calculado de acuerdo con la información publicada en el Portal de la Transparencia de la AGE relativa a los puestos dotados en la RPT del personal funcionario del conjunto de la AGE a 1 de septiembre de 2024.

II.5.3. Cargas de trabajo

La situación expuesta en los epígrafes anteriores refleja la necesidad de adecuar la plantilla actual del SEPE a las competencias que este organismo autónomo tiene encomendadas, con el fin de poder atender a las mismas de una forma apropiada.

Con este objetivo el SEPE ha elaborado diferentes estudios sobre cargas de trabajo⁴⁸ donde se pone de manifiesto su déficit de plantilla, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 6
CARGAS DE TRABAJO, EFECTIVOS REALES Y NECESARIOS
PERIODO 2018/2022



Nota: Se incluye, exclusivamente, el personal funcionario de carrera e interino de vacante adscrito a las oficinas de prestaciones, sin considerar el que presta sus servicios en las Direcciones Provinciales y Dirección General de este organismo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

Tal y como se refleja en este gráfico, en el periodo 2018/2022 la plantilla real de efectivos del SEPE adscrita a las oficinas de prestaciones presenta una evolución inversa a la de sus cargas de trabajo, resultando necesario, para atender de forma adecuada dichas cargas, incrementar su número de efectivos.

Atendiendo a dicho análisis, el volumen de cargas de trabajo a diciembre de 2018 se cifró en un total de 9.014.357, siendo atendidas por 4.279 personas, cuando debería haberse elevado a 7.626. Dichas cargas se elevaron en diciembre de 2020 a un total de 26.826.840, disparándose la necesidad de personal para su atención, de forma adecuada, a 21.823, cuando solo se dispuso de

⁴⁸ Los estudios sobre el volumen de cargas de trabajo han sido elaborados atendiendo, exclusivamente, al número de expedientes tramitados y al número de beneficiarios de prestaciones gestionados por este organismo, estimando para cada oficina de prestaciones, que cada efectivo puede atender de forma adecuada un número de 1.250 cargas de trabajo anuales. No obstante, no se ha facilitado a este Tribunal información adicional que permita comprobar la razonabilidad de esta estimación.

3.840 efectivos. En dicho año el porcentaje de diferencia existente entre la plantilla real adscrita a las oficinas y la teórica estimada se elevó hasta un 82,40 %.

El aumento de las cargas de trabajo producidas en 2020, en todas las oficinas de prestaciones del SEPE, vino motivado, lógicamente, por la situación extraordinaria derivada de la pandemia provocada por el COVID-19, oscilando dicho aumento entre un mínimo del 43,38 % y un máximo del 380,87 %, situándose la media nacional en un 180,71 %. En el año 2021 se produjo una disminución de estas cargas, situándose la media nacional en un descenso del 27,62 %.

Finalmente, en el año 2022, se produjo una disminución de las cargas de trabajo en todas las oficinas de prestaciones del SEPE, coincidiendo con la finalización de la vigencia de las medidas derivadas de los ERTES-COVID, que se sitúa en una media nacional del 44,66 %. No obstante, a pesar de esta disminución en las cargas de trabajo, la diferencia entre la plantilla real a 31 de diciembre de 2022 (4.226) y la estimada como necesaria por dicho organismo (8.985) arroja un déficit del 53 %.

Estos resultados reflejan que, con independencia de la situación excepcional derivada de la pandemia del COVID-19, el aumento de las cargas de trabajo en este organismo es una constante a lo largo de dicho periodo.

II.5.4. Medidas adoptadas

Con el fin de subsanar o, al menos reducir, las necesidades estructurales de personal existentes en el organismo, el SEPE ha venido solicitando, en el periodo 2018/2022, la ampliación de su RPT, de acuerdo con lo recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 6
PUESTOS SOLICITADOS Y AUTORIZADOS
PERIODO 2018/2022

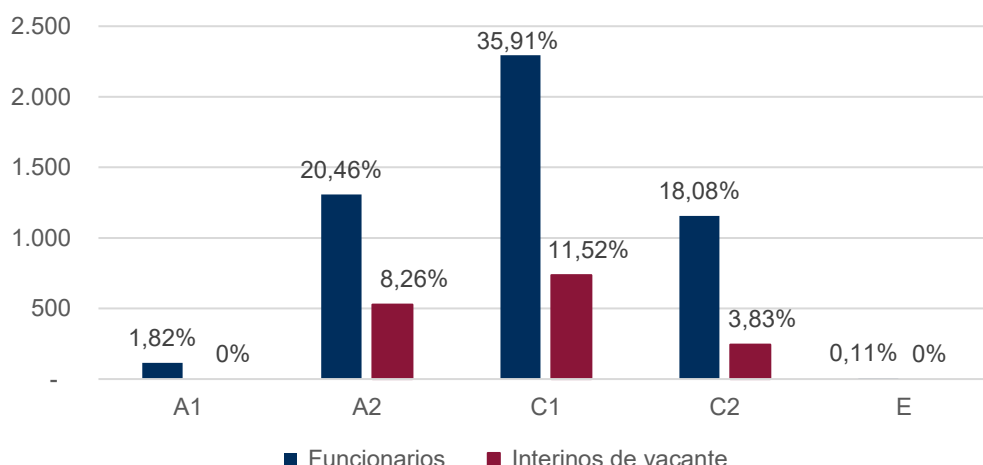
Subgrupo	Puestos solicitados	Puestos autorizados	Diferencia
A1	394	54	(340)
A2	2.823	885	(1.938)
C1	1.910	835	(1.075)
C2	85	957	872
Total	5.212	2.731	(2.481)

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

Como se refleja en el cuadro anterior, el número de puestos solicitados en dicho periodo, con independencia de su subgrupo profesional, ascendió a 5.212, siendo autorizados, tan solo un 52,40 %, sin que se disponga de información relativa al número de puestos finalmente cubiertos como resultado de las distintas convocatorias efectuadas. No obstante, como se desprende del cuadro anterior, el 65,62 % de los puestos autorizados corresponden a personal de los subgrupos C1 y C2, con un menor incremento proporcional de las dotaciones de puestos de los subgrupos A1 y A2. Ello ha provocado que en determinadas oficinas de prestaciones los puestos de trabajo asignados a los subgrupos A1 y A2 deban ser cubiertos, ante la falta de este personal, por personal de los subgrupos C1 y C2.

Como se refleja en el siguiente gráfico, en el año 2022 la plantilla del SEPE, tanto de personal funcionario de carrera como interino de vacante, se encuentra conformada, principalmente, por personal perteneciente al subgrupo C1:

GRÁFICO N.º 7
DISTRIBUCIÓN PLANTILLA POR SUBGRUPO PROFESIONAL
AÑO 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

Sobre un total de 6.389 efectivos a 31 de diciembre de 2022, solo 116 funcionarios pertenecían al subgrupo A1 (1,82 %) y 1.835 al subgrupo A2 (28,72 %), mientras que el 69,46 % restante corresponde a personal administrativo o auxiliar, dedicándose la gran mayoría de ellos a la gestión de prestaciones económicas ejerciendo funciones, en ocasiones, correspondientes a niveles superiores, debido a la falta de personal en determinadas unidades (numerosas oficinas de prestaciones solo cuentan con uno, dos o tres efectivos con los que poder atender las necesidades de poblaciones con un elevado número de habitantes).

Consciente de esta situación, el SEPE está trabajando en un Plan denominado *Plan de Avance y Transformación* comprensivo de las “medidas que permitan afrontar la gestión del SEPE, sentar unas bases lo suficientemente sólidas para el futuro, y dar respuesta tanto a las necesidades más inmediatas como a las más estratégicas de los próximos años”.

Dentro de estas medidas, se encuentran las dirigidas a incrementar el número de efectivos que componen la plantilla del organismo, así como aquellas destinadas a la adopción de medidas retributivas y de fidelización de su plantilla, y la modificación completa de su RPT con el fin de mantener y atraer nuevo personal. No obstante, a la fecha de cierre de los trabajos de fiscalización, este Plan no había sido aún aprobado.

Resulta evidente que la actual dotación de personal del SEPE es insuficiente, no solo para atender la situación excepcional derivada del COVID-19, sino también para el ejercicio adecuado de las competencias que tiene atribuidas. Esta situación responde, en consecuencia, a un problema estructural y permanente y no a una situación coyuntural, debido a la pérdida continuada de personal que provoca una carencia que ni puede ni debe ser suplida a través de la contratación de personal interino de programa o de cupo.

II.6. CONTROL DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS DE LA APORTACIÓN EMPRESARIAL DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

II.6.1. Introducción

El artículo 24 del RDL 8/2020 reconoce, para los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada autorizados por FM vinculada al COVID-19, el derecho a la exoneración del abono de la aportación empresarial de las cuotas sociales, así como de las cuotas por conceptos de recaudación conjunta⁴⁹. El porcentaje de esta exoneración se estableció en el 100 % para las empresas con menos de cincuenta personas, y en el 75 % cuando su número es igual o superior a esta cifra.

La persistencia de los efectos negativos de la pandemia condujo al mantenimiento de estas exoneraciones, aprobándose a través de sucesivos reales decretos-leyes, si bien con diferentes porcentajes y condiciones a lo largo de su periodo de vigencia.

De conformidad con los objetivos establecidos en las Directrices Técnicas de esta fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal se han analizado los procedimientos de control implantados por la TGSS, en relación con la exoneración a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social, dirigidos a garantizar que el colectivo protegido y el periodo temporal objeto de exoneración es coincidente con los beneficiarios de las prestaciones por desempleo reconocidas, sin que haya sido objeto de análisis el procedimiento de gestión y cálculo de los porcentajes de exoneración aplicados.

II.6.2. Análisis del procedimiento de control implantado por la TGSS

Tal y como se refleja en el [gráfico n.º 1](#) de este Informe, el procedimiento de exoneración de la aportación empresarial de las cotizaciones sociales se inicia, a instancia de la empresa, mediante la comunicación⁵⁰ efectuada a la TGSS, identificando las personas trabajadoras afectadas y sus periodos de inactividad, a través del Sistema de Remisión Electrónica de Datos (Sistema RED).

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 24.3 del RDL 8/2020, el control de estas exoneraciones requería “(...) la verificación de que el Servicio Público de Empleo Estatal proceda al reconocimiento de la correspondiente prestación por desempleo por el periodo de que se trate”, manifestando, a continuación, en su apartado 4, que la TGSS debía establecer los mecanismos necesarios para controlar⁵¹ la información trasladada por la empresa en su solicitud de exoneración de cuotas, en particular a través de la información de la que dispone el SEPE con respecto a los periodos de disfrute de las prestaciones por desempleo.

Para dar cumplimiento a los mencionados preceptos, y poder hacer efectivas las exoneraciones de cuotas practicadas, la TGSS llevó a cabo los oportunos desarrollos en sus aplicaciones informáticas para posibilitar –tanto a las empresas como a este servicio común– la identificación del tipo de ERTE

⁴⁹ Estas medidas extraordinarias en materia de cotización se hicieron extensivas, mediante el RDL 24/2020, a las empresas que decidieron la suspensión de contratos o la reducción de jornada por causas ETOP relacionadas con el COVID-19.

⁵⁰ De acuerdo con el Boletín de Noticias Red (BNR) 6/2020, de 30 de marzo, de la TGSS, la comunicación del tipo de inactividad de las personas trabajadoras debía realizarse, por la empresa, una vez remitida al SEPE la solicitud colectiva recogida en el artículo 3.1 del RDL 9/2020.

⁵¹ En esta necesidad de control incide el RDL 18/2020, al preceptuar en su artículo 4.4 que “La Tesorería General de la Seguridad Social podrá establecer los sistemas de comunicación necesarios con el Servicio Público de Empleo Estatal para el contraste con sus bases de datos del contenido de las declaraciones responsables y de los periodos de disfrute de las prestaciones por desempleo”.

al que se acogió la empresa; las personas trabajadoras afectadas por el mismo; la medida aplicada a cada trabajador (suspensión del contrato o reducción de jornada) así como sus periodos temporales.

Para ello, la TGSS identificó cada figura de ERTE con la denominada “*Causa de peculiaridad de cotización –CPC–*”, creándose sucesivamente nuevas CPC, en función de las distintas figuras de ERTE contempladas en la normativa aplicable en cada momento.

Asimismo, y de forma adicional, para cada CPC se asignaron los denominados “*valores*” con el fin de identificar el tipo de inactividad de la persona trabajadora (suspensión total –V– y suspensión parcial –W–, entre otros) asociándose a estos valores un porcentaje de exoneración en función de la dimensión de la empresa, el tipo de ERTE y el periodo temporal al que se refiere la inactividad o la reincorporación a la actividad.

Entre los factores que determinan el porcentaje de exoneración aplicable se encuentra el número de personas trabajadoras que conforma la empresa. Para poder determinar este componente la TGSS efectuó un tratamiento masivo de la información obrante en sus bases de datos, calculando el número de personas trabajadoras en alta en cada empresa a 29 de febrero de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 24.1 del RDL 8/2020.

De acuerdo con el BNR 6/2020, la comunicación de la situación de inactividad de una persona trabajadora por la empresa suponía, *de facto*, una declaración responsable de que dicha persona se encontraba incurso en un procedimiento de regulación temporal de empleo. Sin embargo, no fue hasta la publicación del RDL 18/2020, cuando se estableció que, para que la exoneración resultase de aplicación, la comunicación de la FM, así como la identificación de las personas trabajadoras afectadas y el periodo de suspensión o reducción de jornada, debía efectuarse mediante la presentación de una declaración responsable debidamente formalizada, la cual debía ser presentada antes de solicitar el cálculo de la liquidación de cuotas correspondiente al periodo de devengo sobre el que tengan efectos dichas declaraciones.

La TGSS, con el fin de dar respuesta inmediata a estas medidas excepcionales, adaptó sus SSII a la compleja normativa reguladora que se fue sucediendo durante la pandemia, si bien es necesario manifestar que, debido al contexto de emergencia derivado de la declaración del estado de alarma, inicialmente, este servicio común se vio obligado a efectuar los controles –sobre la veracidad de la información comunicada por las empresas– con posterioridad a la aplicación efectiva de las exoneraciones de cuotas.

Con independencia de estas adaptaciones efectuadas en sus SSII, dirigidas a verificar la adecuación de las exoneraciones de cuotas practicadas por las empresas, este servicio común llevó a cabo las siguientes actuaciones específicas, obteniendo los resultados que se exponen a continuación.

II.6.2.1. CONTRASTE CON LA INFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES LABORALES

A principios de 2021, con el fin de poder comprobar si las empresas con exoneraciones de cuotas practicadas se encontraban incursas en un procedimiento de regulación temporal de empleo autorizado por la AL competente, la TGSS solicitó a todas las AALL (nacional y autonómicas) información relativa a las solicitudes de procedimientos de regulación temporal de empleo, derivados del COVID-19, tramitadas y resueltas dentro de su ámbito de competencias. Sin embargo, este servicio común solo recibió la información procedente de trece AALL (la nacional y doce

autonómicas o provinciales) la cual adolecía de numerosas deficiencias (falta de homogeneidad, información incompleta, incongruente o errónea).

La falta de remisión de esta información por numerosas AALL, así como la deficiente calidad de la facilitada por otras, impidió a la TGSS efectuar controles adecuados tendentes a validar y contrastar los ERTE autorizados por las distintas AALL con las comunicaciones efectuadas por las empresas a este servicio común, ya que, con carácter general, las AALL no disponían de bases de datos automatizadas para la gestión de los procedimientos de regulación de empleo.

Como ya se ha señalado, para solucionar esta deficiencia en el procedimiento de control, el RDL 18/2021 recogió en su DA cuarta como requisito indispensable para acceder a las medidas extraordinarias en materia de cotización, así como de protección por desempleo, la presentación por las empresas, en la sede electrónica del MITES, de una relación comprensiva de las personas trabajadoras incluidas en el ámbito de aplicación del ERTE, poniendo dicha información, posteriormente, a disposición tanto de las AALL competentes, como de la TGSS, el SEPE y la ITSS.

En este mismo sentido el RDL 32/2021, de 28 de diciembre, introdujo una nueva DA vigesimosexta⁵² en el TRLET, en virtud de la cual, las AALL deben rendir esta información a través del MITES.

Tras la entrada en vigor de estas normas, la TGSS pudo disponer de la información necesaria que le permitió rechazar las comunicaciones de exoneraciones de cotizaciones sociales efectuadas por las empresas que presentaban discrepancias con la información recibida del MITES.

II.6.2.2. CONTRASTE CON LAS BASES DE DATOS DEL SEPE

En cumplimiento de lo dispuesto en los precitados artículos 24.4 del RDL 8/2020 y 4.4 del RDL 18/2020 la TGSS estableció los sistemas de comunicación con el SEPE para contrastar la información obrante en sus bases de datos –comprensiva de los periodos de inactividad de las personas trabajadoras comunicadas por las empresas en sus declaraciones responsables– con los periodos de disfrute de las prestaciones por desempleo reconocidas a las mismas por el citado organismo autónomo.

Estos sistemas de comunicación se articularon mediante la remisión –a lo largo del periodo temporal comprendido entre los años 2020 a 2023– por la TGSS al SEPE de la información correspondiente a todas las situaciones de inactividad de las personas trabajadoras comunicadas por las empresas, efectuada a través de ficheros mensuales (Ficheros TRIN “*Trabajadores inactivos*”) con la finalidad de que el SEPE le devolviese un fichero-respuesta recogiendo los periodos de devengo de la prestación reconocida, en su caso, a las personas trabajadoras previamente comunicadas por dicho servicio común.

El resultado del análisis de esta información –efectuado por la TGSS y facilitado a este Tribunal– ha permitido detectar a dicho servicio común algunos indicios de incumplimiento de la normativa aplicable en materia de exoneración de cuotas derivadas de los ERTE-COVID. En el siguiente cuadro se agrupan por tipología de indicio de incumplimiento, número de empresas, códigos de cuenta de cotización y personas trabajadoras afectadas e importe total de las exoneraciones de cuotas practicadas:

⁵² Ver nota a pie de página [n.º 18](#).

CUADRO N.º 7
TIPOLOGÍA DE INDICIO DE INCUMPLIMIENTO EN MATERIA DE EXONERACIONES
(en euros)

Indicio de incumplimiento	N.º de empresas	N.º de códigos de cuenta de cotización	N.º de personas trabajadoras	Importe de la exoneración practicada
Trabajadores con situación de inactividad comunicada por la empresa y sin prestación por desempleo (bien por no haberse solicitado, bien por haber sido denegada, revocada o reintegrada).	122.501	183.179	377.057	161.529.163
Diferencia entre los días de inactividad comunicados y los días de prestación económica devengada.	346.057	383.404	1.250.867	313.904.023
Empresas que han repartido dividendos y han aplicado exoneraciones de cuotas sin renunciar a ellas.	1.593	4.476	502.236	211.080.532
Centros de trabajo, con sucesiones de CPC de carácter poco habitual.	4.787	5.156	N/C	161.719.172
Empresas en situación de ERTE-COVID que, sin embargo, han liquidado horas extraordinarias o han contratado con empresas de trabajo temporal.	10.236	5.554	84.797	219.872.511
Empresas que mantienen a un 75 % o más de sus personas trabajadoras en una situación de suspensión total por ERTE a julio/2021 y marzo/2022.	28.749	N/C	89.297	S/C
Plan 2023 y 2024 Convenio TGSS/ITSS (1)	10.928	12.000	237.897	116.005.219
TOTAL	524.851	593.769	2.542.151	

Fuente: Información remitida por la TGSS a la ITSS y facilitada a este Tribunal.

(1) Estos expedientes corresponden a una selección de los tipos de indicios de incumplimiento recogidos en las líneas anteriores.

N/C: No consta

S/C: Sin cuantificar

Como se refleja en el cuadro anterior, el número de empresas afectadas por los indicios de incumplimiento observados por la TGSS es muy elevado, si bien es necesario señalar a estos efectos que una misma empresa puede encontrarse incurso en más de una tipología de indicio de incumplimiento, al igual que sucede en el caso de los códigos de cuenta de cotización y de las personas trabajadoras afectadas. Como consecuencia de lo anterior, efectuada una depuración de los campos de información reflejados en el cuadro anterior, se obtiene un total neto de, al menos, 278.757 empresas; 397.161 códigos de cuenta de cotización y 1.769.253 personas trabajadoras afectadas.

Por su parte, el campo relativo al “*Importe de la exoneración practicada*” no figura totalizado en el cuadro anterior, con el fin de reflejar, exclusivamente, el importe de las exoneraciones practicadas atendiendo a cada tipología de indicio de incumplimiento, ya que el sumatorio de dicho campo ofrecería una información distorsionada debido a que las exoneraciones practicadas por una empresa, afectada por dos o más tipos de indicios de incumplimiento, se verían incrementadas en el número de indicios recogidos.

El resultado de estas actuaciones de control efectuadas por la TGSS fue comunicado a la ITSS desde el año 2021 hasta el año 2024, tal y como se expone en el siguiente subepígrafe.

II.6.2.3. COMUNICACIÓN DEL RESULTADO DE SUS ACTUACIONES DE CONTROL A LA ITSS

De acuerdo con lo establecido en la DA segunda⁵³ del RDL 18/2021 las competencias relativas al control del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones establecidas en relación con las exenciones en las cotizaciones de la Seguridad Social corresponden a la ITSS.

Para articular estas acciones de control, así como regular su marco general de colaboración, la TGSS y la ITSS suscribieron el 29 de noviembre de 2022 un convenio de colaboración⁵⁴, con una duración de cuatro años.

Este convenio, se concretó en Planes de Objetivos Anuales dirigidos, fundamentalmente, a combatir determinadas formas de fraude. Así, el Plan de Objetivos para el año 2023 incluyó, entre otras campañas, la denominada *“Control y verificación de las exoneraciones de cuotas por suspensión de contratos o reducción de jornada vinculados al COVID-19”* que tuvo como objetivo la comprobación, por parte de la ITSS, de aquellos indicios de fraude previamente detectados por la TGSS, así como aquellas situaciones de actividad o inactividad empresarial de imposible control por la TGSS, en relación con los periodos de liquidación comprendidos entre marzo de 2020 y enero de 2021. El número de actuaciones, recogidas en dicho Plan de Objetivos, a realizar por la ITSS en desarrollo de dicha campaña ascendió a 7.500.

Por su parte, el Plan de Objetivos para el año 2024 incluyó esta misma campaña, con respecto a los periodos de liquidación comprendidos entre los meses de marzo de 2020 a marzo de 2022, reduciéndose, en este año, el número de actuaciones a realizar a 4.500⁵⁵. El resultado de las actuaciones desarrolladas por la ITSS producto de las citadas campañas se recoge en el subapartado II.8 de este Informe.

Como se ha expuesto anteriormente, para poder determinar estos indicios de fraude la TGSS remitió al SEPE, con carácter previo, la información obrante en sus bases de datos correspondiente a las situaciones de inactividad de las personas trabajadoras comunicadas por las empresas en sus declaraciones responsables, con el fin de que el citado organismo autónomo le devolviese un fichero-respuesta recogiendo los periodos de devengo de prestación correspondientes a las personas comunicadas.

Como resultado de los cruces anteriores, desde 2021 y hasta 2024, la TGSS ha puesto a disposición de la ITSS todos aquellos expedientes donde los periodos de inactividad de las personas

⁵³ En esta Disposición se recoge que *“Corresponderá a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de sus competencias, el control del cumplimiento de los requisitos y de las obligaciones establecidas en relación a las exenciones en las cotizaciones de la Seguridad Social previstas en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo; el Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio; el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre; el Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre; el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero; el Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, y en el artículo 4 y la disposición transitoria única de este real decreto-ley.*

A tales efectos, se desarrollarán aquellas acciones de control que se determinen sobre la correcta aplicación de las exenciones en el pago de las cuotas de la Seguridad Social, pudiendo iniciarse en caso de incumplimiento de la normativa los correspondientes expedientes sancionadores y liquidatorios de cuotas.

En particular, corresponderá a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el control sobre la veracidad, inexactitud u omisión de datos o declaraciones responsables proporcionadas por las empresas o por cualquier otra información que haya sido utilizada para el cálculo de las correspondientes liquidaciones de cuotas, y sobre la indebida existencia de actividad laboral durante los periodos comunicados por la empresa de suspensión de la relación laboral o reducción de la jornada de trabajo, en los que se hayan aplicado exenciones en la cotización”.

⁵⁴ El anterior convenio suscrito entre la TGSS y la ITSS finalizó su vigencia el 31 de marzo de 2020.

⁵⁵ En el trámite de alegaciones el Director General de la TGSS manifiesta que, en relación con el Plan de objetivos conjuntos para el año 2024, la ITSS ha comunicado que se han finalizado 3.552 órdenes de servicio, elevándose el número de actas de liquidación emitidas a 96 por un importe de 3,8 millones de euros y el de actas de infracción a 43 por un importe de 229.000 euros.

trabajadoras –comunicados por las empresas– no eran coincidentes con los periodos de devengo de la prestación por desempleo efectivamente percibida por estas. Las causas principales de esta falta de coincidencia fueron las siguientes: personas trabajadoras sin solicitud de prestación por desempleo o, en su caso, denegada; días abonados por prestación inferiores o superiores a los días de inactividad comunicados por la empresa a la TGSS; y no coincidencia entre el mes de inactividad de la persona trabajadora y el mes de devengo de su prestación, tal y como se recoge en el [cuadro n.º 7](#) de este Informe.

Con independencia de las actuaciones recogidas en los mencionados Planes Anuales de Objetivos, la TGSS remitió a la ITSS otros supuestos donde este servicio común detectó indicios de posible incumplimiento de algún requisito exigido por la normativa para la aplicación de las exoneraciones de cuotas, recogidos en el referido cuadro, representando el número de actuaciones desarrollado por la ITSS –en cumplimiento de los mencionados Planes Anuales de Objetivos– un escaso porcentaje de los supuestos indicios de incumplimiento totales observados por la TGSS, como se expone en el subapartado II.8 de este Informe.

II.7. CONTABILIZACIÓN Y FINANCIACIÓN

Las prestaciones contributivas por desempleo y las exoneraciones de la aportación empresarial a las cotizaciones de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta reconocidas como consecuencia de los ERTE-COVID han tenido un tratamiento presupuestario y contable diferente, tal y como se recoge en los siguientes epígrafes.

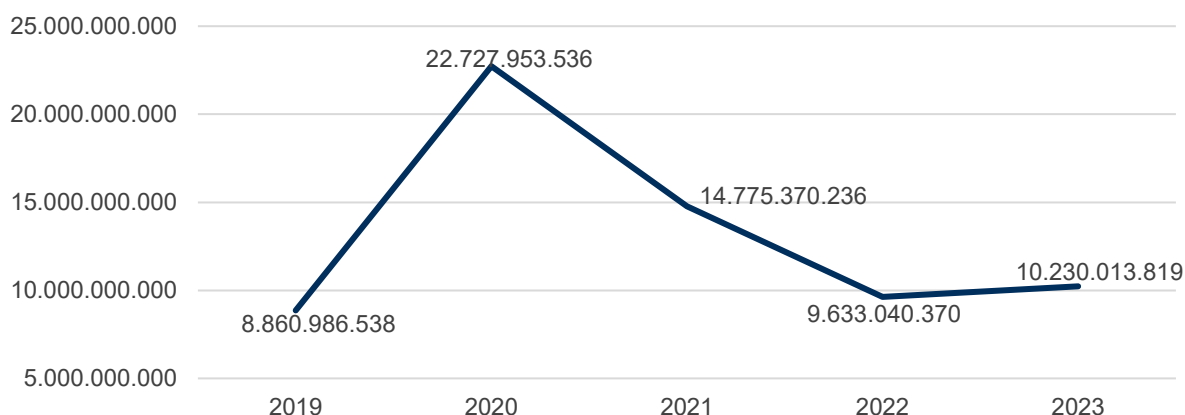
II.7.1. Prestaciones económicas

II.7.1.1. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Corresponde al SEPE gestionar las funciones y servicios derivados de las prestaciones por desempleo, declarando su reconocimiento y extinción e imputando a su presupuesto el gasto derivado de las mismas, si bien su pago se efectúa a través del circuito financiero de la TGSS.

El gasto derivado de las prestaciones contributivas por desempleo reconocidas por el SEPE es imputado en su aplicación presupuestaria 19.101.251M.480.00 *“Prestaciones por desempleo. Contributivas, incluso obligaciones de ejercicios anteriores”*. En el siguiente gráfico se recoge la evolución de las obligaciones netas reconocidas en dicha aplicación en el periodo 2019/2023:

GRÁFICO N.º 8
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS
PERIODO 2019/2023
(en euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de la liquidación del presupuesto de gastos del SEPE.

Destaca, como es lógico, que las obligaciones netas reconocidas como consecuencia de las prestaciones contributivas por desempleo abonadas en el año 2020 sufrieron un elevado incremento (156,49 %) con respecto al ejercicio anterior.

Esta aplicación presupuestaria recoge los gastos derivados de todas las prestaciones contributivas por desempleo reconocidas, ya que dicho organismo autónomo no dispuso de una aplicación específica a la que imputar, de forma diferenciada, el gasto derivado de las prestaciones contributivas por desempleo reconocidas en el marco de los ERTE-COVID.

No obstante, con el fin de poder diferenciar este tipo de gasto –debido a su elevado volumen y relevancia– el SEPE creó, en la aplicación informática encargada del seguimiento y control de las nóminas abonadas en concepto de prestaciones por desempleo, un código de control específico para su registro contable, pudiendo, de esta forma, certificar a este Tribunal los importes reconocidos en concepto de ERTE-COVID.

Así, de acuerdo con la información certificada por el SEPE, el gasto en concepto de prestaciones contributivas por desempleo derivadas de los ERTE-COVID imputado durante los ejercicios 2020 a 2024, desglosado por años y meses, es el que se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 8
PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS POR DESEMPLEO ERTE-COVID
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS
(en euros)

Mes \ Año	2020	2021	2022	2023	2024
Enero	0	582.276.966	81.991.889	785.335	174.170
Febrero	0	607.294.006	79.524.961	809.406	0
Marzo	0	670.190.953	81.617.378	686.964	0
Abril	3.911.357	654.903.682	72.345.890	752.424	0
Mayo	2.725.728.462	590.944.027	47.457.807	463.600	0
Junio	3.334.024.663	523.612.208	5.569.728	396.342	0
Julio	2.161.749.822	427.269.500	3.226.556	338.922	0
Agosto	1.311.427.940	342.527.842	2.905.146	254.695	0
Septiembre	993.543.078	255.698.778	2.634.268	156.939	0
Octubre	828.208.913	227.508.761	2.376.478	181.308	0
Noviembre	815.167.765	188.665.526	2.568.844	246.981	0
Diciembre	520.451.858	117.144.220	2.605.500	315.369	0
Total	12.694.213.858	5.188.036.469	384.824.445	5.388.285	174.170

Fuente: Elaboración propia a partir de la información certificada por el SEPE.

Como se desprende del cuadro anterior, el gasto total abonado desde el mes de abril de 2020 a enero de 2024 ascendió a 18.272.637.227 euros. En el año 2020 el gasto de las prestaciones derivadas de los ERTE-COVID representó el 55,85 % del gasto total reconocido en la aplicación presupuestaria 19.101.251M.480.00. En los ejercicios presupuestarios siguientes este porcentaje fue disminuyendo; así en 2021 el porcentaje fue del 35,11 %, en 2022 del 3,99 % y en el ejercicio 2023 apenas representó el 0,05 %. No obstante, es necesario manifestar que este importe corresponde a las obligaciones reconocidas netas, es decir, minoradas por los reintegros efectuados en concepto de prestaciones indebidamente percibidas.

A partir de mayo de 2022, el importe de las prestaciones reconocidas desciende drásticamente debido a que, si bien las medidas extraordinarias asociadas a los ERTE-COVID finalizaron el 31 de marzo de 2022, los plazos establecidos para la comunicación por las empresas de la inactividad de sus personas trabajadoras, así como para la tramitación de las nóminas de prestaciones, implican un decalaje temporal de hasta dos meses en la imputación presupuestaria de los importes correspondientes. Asimismo, las nóminas abonadas con posterioridad a dicha fecha responden a correcciones de errores en las solicitudes colectivas presentadas, derivados, principalmente, del número de hijos, bases reguladoras y periodos de devengo comunicados, así como de la resolución de reclamaciones efectuadas tanto en vía administrativa como judicial.

No obstante, el periodo de devengo de estas prestaciones se encuentra definido entre los meses de marzo de 2020 y marzo de 2022. Atendiendo a su fecha de devengo –con independencia de su ejercicio de imputación presupuestaria– el gasto en concepto de prestaciones contributivas por desempleo derivado de estos procedimientos de regulación de empleo es el recogido en este cuadro a nivel de ejercicio:

CUADRO N.º 9
IMPORTE DE LAS NÓMINAS ABONADAS
PERIODO DE DEVENGO
(en euros)

Ejercicio	Importe
2020	13.659.814.185
2021	4.370.120.108
2022	242.702.934
Total	18.272.637.227

Fuente: Elaboración propia a partir de la información certificada por el SEPE.

Como se desprende de la información recogida en los cuadros anteriores, el 69,47 % del gasto abonado en concepto de prestaciones económicas derivadas de los ERTE-COVID fue aplicado al presupuesto del año 2020, correspondiendo el 74,75 % de dicho gasto a las nóminas devengadas en dicho año, y especialmente durante el primer estado de alarma, ya que las nóminas devengadas entre los meses de marzo a julio de 2020 ascendieron a un total de 10.105.964.940 euros, es decir, el 55,31 % del gasto total imputado por este concepto.

No obstante, los trabajos y pruebas de fiscalización desarrolladas no han permitido efectuar una adecuada conciliación entre el importe certificado de nóminas abonadas por este concepto y el gasto imputado presupuestariamente. Ello es debido, en primer lugar, a la mencionada falta de una aplicación presupuestaria específica donde se recoja dicho gasto, imputando los gastos derivados de todas las prestaciones por desempleo en la citada aplicación presupuestaria *“Prestaciones por desempleo. Contributivas, incluso obligaciones de ejercicios anteriores”*, cuyas obligaciones reconocidas recogen, además, los importes netos abonados en este concepto.

En segundo lugar, como se ha expuesto en el subepígrafe II.4.3.1 de este Informe, el SEPE no dispone de un inventario adecuado de los derechos de cobro derivados de los procedimientos de reintegro incoados como consecuencia de las prestaciones indebidamente percibidas que haya permitido realizar un seguimiento apropiado de estos cobros indebidos, así como de su correlativa minoración de las obligaciones reconocidas.

II.7.1.2. FINANCIACIÓN

Estas prestaciones por desempleo se financiaron a través de las siguientes vías:

1) Financiación con cargo a recursos propios

Para atender las necesidades financieras derivadas del aumento del gasto en prestaciones por desempleo en los años 2020 y 2021 el SEPE efectuó diferentes modificaciones presupuestarias incrementando el crédito en la aplicación presupuestaria 480.00 *Prestaciones por desempleo. Contributivas, incluso obligaciones de ejercicios anteriores* del Programa 251M *“Prestaciones a los desempleados”* en un importe global de 15.137.741.121 euros, tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 10
MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS
EJERCICIOS 2020 Y 2021
(en euros)

N.º expediente	Importe	Financiación
14/2020	13.274.499.442	Remanente de tesorería no afectado
26/2020	1.603.035.655	Aportación del Estado
15/2021	260.206.024	Remanente de tesorería no afectado
Total	15.137.741.121	

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

En el año 2020 se efectuó una ampliación de crédito (expediente 14/2020) por un importe global de 14.151.918.381 euros, de los cuales, 13.274.499.442 euros tenían como finalidad financiar el aumento del gasto en las prestaciones por desempleo, ampliación que fue financiada con cargo al remanente de tesorería no afectado de este organismo. Esta modificación presupuestaria representó el 99,81 % del remanente de tesorería no afectado procedente del ejercicio 2019.

La insuficiencia de crédito restante se financió a través de una aportación del Estado, mediante la concesión de un crédito extraordinario (expediente 26/2020), con cargo a deuda pública, por un importe de 2.300.000.000 euros en la aplicación presupuestaria 19.03.0000X.419 *“Para financiar el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal prestaciones contributivas y cuotas de subsidios por desempleo”* del MITES destinado a incrementar el presupuesto asignado, entre otras, en la citada aplicación presupuestaria 480.00 del SEPE por importe de 1.603.035.655 euros.

Posteriormente, a través del expediente 15/2021 se aprobó una nueva ampliación de crédito por importe de 681.504.190 euros con el fin de atender las insuficiencias presupuestarias existentes en diferentes aplicaciones del SEPE –entre ellas la aplicación presupuestaria 480.00 por un importe de 260.206.024 euros– cuya financiación se llevó a cabo, de nuevo, con cargo al remanente de tesorería no afectado del ejercicio 2020.

En consecuencia, las modificaciones de crédito efectuadas para atender las necesidades financieras derivadas del aumento del gasto en prestaciones por desempleo fueron financiadas, en su gran mayoría (89,41 %), con cargo al remanente de tesorería no afectado del propio SEPE.

Como ya se ha anticipado, si bien el reconocimiento, autorización, obligación y propuesta de pago de estas prestaciones corresponde al SEPE, su pago material se lleva a cabo a través del circuito financiero de la TGSS, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.1 de la Orden de 22 de febrero de 1996 para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de la Gestión Financiera de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1391/1995, de 4 de agosto (actual Real Decreto 696/2018, de 29 de junio).

En consecuencia, las posibles tensiones de liquidez que el pago de estas prestaciones pudo conllevar fueron gestionadas por la TGSS. Así, en el año 2020 los pagos de prestaciones económicas asociadas al COVID-19 efectuados por la TGSS se incrementaron de forma sustancial y, a su vez, la recaudación se vio disminuida, como consecuencia, fundamentalmente, de las exoneraciones en las cotizaciones sociales otorgadas a las empresas acogidas a los ERTE. Ello provocó que la TGSS tuviera que acudir a la financiación externa, tanto para la obtención de un préstamo por importe de 16.500.000.000 euros, como a las transferencias del Estado para equilibrar

el impacto en las cuentas de la Seguridad Social derivado del COVID-19 que ascendieron a 20.002.593.690 euros.

2) Financiación europea

Otra fuente de financiación de las prestaciones contributivas por desempleo derivadas del COVID-19 fueron los fondos recibidos de la Unión Europea a través del FSE, el Fondo de Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-UE) y el Instrumento SURE (Instrumento de apoyo temporal para mitigar los riesgos de desempleo en una emergencia).

A. Fondo Social Europeo

El FSE es el principal instrumento financiero con el que Europa apoya la creación de empleo mediante distintos Programas Operativos (PPOO). En este sentido, las prestaciones por desempleo fueron cofinanciadas por el FSE en el periodo 2014/2020 a través de tres PPOO plurirregionales: Empleo Juvenil (POEJ); Empleo, Formación y Educación (POEFE); e Inclusión Social y Economía Social (POISES).

Los efectos negativos de la pandemia derivada del COVID-19 conllevaron la aprobación del Reglamento (UE) 2020/460 del Parlamento Europeo y del Consejo que modificó los Reglamentos (UE) 1301/2013 y (UE) 1303/2013 con el fin de permitir una mayor flexibilidad en la ejecución de los programas cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el FSE, el Fondo de Cohesión y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

Como consecuencia de estas modificaciones, el MITES presentó en el año 2020 sus propuestas de reprogramación de los diferentes PPOO del FSE 2014/2020, creando objetivos específicos (mediante la reasignación de los recursos de cada PO a la financiación de las prestaciones por desempleo de las personas trabajadoras afectadas por un ERTE) en cada uno de ellos, destinados a preservar el empleo durante la crisis del COVID-19. De esta forma se obtuvo una cofinanciación europea del 100 % de los gastos del FSE declarados.

En el periodo de programación 2014/2020 el SEPE fue organismo intermedio y beneficiario de los tres PPOO plurirregionales citados anteriormente.

Por su parte, de conformidad con el 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 (UAFSE) esta Unidad, como autoridad de gestión, es la encargada de presentar las solicitudes de pago ante la Comisión Europea, con base en las certificaciones de gasto presentadas por los organismos intermedios, así como de autorizar las transferencias de fondos a los beneficiarios de estas ayudas.

De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, así como de la rendición de sus cuentas anuales, el importe de la ayuda solicitada correspondiente a las certificaciones de gasto –incluye las minoraciones y correcciones efectuadas– remitidas por el SEPE a la UAFSE referidas a los ERTE-COVID, diferenciadas por PPOO, es el recogido en el siguiente cuadro:

CUADRO N. 11
AYUDA SOLICITADA FSE
(en euros)

PO	Importe
POEJ	451.092.744
POEFE	484.494.539
POISES	19.836.691
Total	955.423.974

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

El importe de la ayuda correspondiente a las certificaciones de gasto emitidas por el SEPE (hasta junio de 2024) supone un escaso porcentaje (5,23 %) sobre el total de los gastos derivados de las prestaciones contributivas por desempleo abonadas durante el periodo 2020/2024 (18.272.637.227 euros) en concepto de ERTE-COVID, si bien este organismo ha podido continuar presentando nuevas certificaciones antes de cerrar este periodo de programación (2014/2020), cuyo último ejercicio contable, a estos efectos, es el comprendido entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024.

B. Fondo de ayuda a la recuperación para la cohesión y los territorios de Europa (REACT-UE)

En el año 2021 se efectuó una nueva reprogramación del POEFE con el fin de incorporar parte de los recursos procedentes de los Fondos de Recuperación *Next Generation EU* (Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa –REACT UE–) destinados a garantizar el mantenimiento del empleo y a compensar los efectos ocasionados por la crisis provocada por el COVID-19 a través de la financiación de las prestaciones por desempleo abonadas por el SEPE a las personas incluidas en los ERTE.

La ayuda total aprobada se elevó a 2.247.000.000 euros para los años 2021 (1.144.213.425 euros) y 2022 (1.102.786.575 euros), debiendo ser destinada, en su totalidad, a la financiación de los mecanismos de flexibilización del empleo de las personas trabajadoras.

No obstante, de acuerdo con las comunicaciones remitidas por el Ministerio de Hacienda al SEPE, este organismo autónomo no verá reflejados estos ingresos en su presupuesto, sino que serán ingresados en el Tesoro Público a favor de dicho Ministerio. La razón es que la cuantía de las transferencias efectuadas por el Estado (en los años 2020 y 2021) para equilibrar el presupuesto del SEPE como consecuencia de las medidas excepcionales adoptadas para hacer frente al COVID-19 ascendieron a 7.023.780.000 euros (2.300.000.000 en 2020 mediante una modificación presupuestaria y 4.723.780.000 euros de dotación en el presupuesto inicial de 2021) y, dado que el importe del REACT-UE se destina a financiar el gasto incurrido en este tipo de medidas (ERTE), los fondos recibidos como consecuencia de los gastos justificados por el SEPE deben ingresarse a favor del Ministerio de Hacienda. Por ello, el SEPE justificará ante la UAFSE la totalidad del importe del REACT-UE y recibirá estos ingresos en formalización.

La ayuda total máxima susceptible de financiar el gasto derivado de las prestaciones contributivas por desempleo derivadas de los ERTE-COVID a través de los tres PPOO Plurirregionales del FSE (incluyendo la reasignación de fondos del REACT-UE en el POEFE) contemplada en sus sendas

financieras⁵⁶ asignadas asciende a 3.409.671.411 euros, lo cual representa un porcentaje del 18,66 % sobre el gasto total certificado a este Tribunal por el SEPE en este concepto. Ello confirma que el SEPE financió el elevado incremento de las obligaciones reconocidas en prestaciones contributivas por desempleo utilizando sus recursos propios, por medio de su remanente de tesorería no afectado.

C. Instrumento SURE

El Reglamento (UE) 2020/672 del Consejo, de 19 de mayo de 2020, creó el instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE en sus siglas anglosajonas “Support to mitigate unemployment risks in an emergency”) con una dotación de 100.000 millones de euros, con el objetivo de otorgar asistencia financiera a los estados miembros que estuvieran sufriendo dificultades económicas severas a causa del COVID-19, para proteger a las personas trabajadoras por cuenta ajena, autónomas y reducir el impacto del desempleo y de las pérdidas de ingresos. Esta ayuda financiera adoptó la forma de préstamos otorgados a los Estados miembros.

El 25 de septiembre de 2020 se aprobó la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1347 del Consejo por la que se concede apoyo temporal al Reino de España con arreglo al precitado Reglamento (UE) 2020/672, estableciendo, en su artículo 2, que *“La Unión pondrá a disposición de España un préstamo de 21.324.820.449 euros”* con un plazo de vencimiento medio máximo de quince años.

En su artículo 3 esta Decisión de Ejecución recoge las medidas susceptibles de financiación, entre las cuales destacan, a efectos de esta fiscalización: el régimen de reducción del tiempo de trabajo para personas trabajadoras por cuenta ajena y las medidas excepcionales en relación con la cotización a la Seguridad Social de dichas personas. Cabe señalar que todas las medidas a financiar con el Instrumento SURE se encuentran relacionadas con prestaciones económicas protegidas por el Sistema de Seguridad Social (v.gr.: prestación extraordinaria por cese de actividad de trabajadores autónomos o prestaciones relacionadas con la salud de las personas trabajadoras que causen baja debido al COVID-19).

España recibió este préstamo mediante diez desembolsos (efectuados entre el 27 de octubre de 2020 y el 25 de mayo de 2021) percibiendo el primer año 10.000 millones y los 11.324 millones restantes en 2021.

En su artículo 4, la precitada Decisión de Ejecución dispone que *“España informará a la Comisión a más tardar el 30 de marzo de 2021, y posteriormente cada seis meses, sobre la ejecución del gasto público previsto hasta que dicho gasto se haya ejecutado en su totalidad”*.

En cumplimiento de este artículo, el SEPE y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones facilitaron al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa –para su posterior remisión a la Comisión Europea– la información semestral requerida para su seguimiento, cuyo resumen final de gastos se recoge, desglosado por tipo de medida, en el siguiente cuadro:

⁵⁶ A estos efectos, la senda financiera es la asignación de recursos establecida en cada PO donde se fija su límite máximo de coste y la ayuda a certificar por el SEPE a la UAFSE.

CUADRO N.º 12
GASTO FINAL COMUNICADO INSTRUMENTO SURE
(en euros)

Medida	Gasto comunicado	Importe total concedido en el Instrumento SURE	% sobre total
ERTE-COVID	18.267.820.000	9.264.910.000	43,45
Cotización a la Seguridad Social para las personas trabajadoras en ERTE-COVID	8.131.490.000	4.331.210.000	20,31
Prestación extraordinaria por cese de actividad de trabajadores autónomos	10.754.510.000	6.164.340.000	28,91
Incapacidad Temporal-COVID	3.756.550.000	1.415.220.000	6,63
Exención parcial de los empleadores del pago de las cotizaciones a la Seguridad Social en el sector turístico	383.660.000	149.150.000	0,70
Total	41.294.030.000	21.324.830.000	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE.

De acuerdo con la información facilitada por la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional (dependiente del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa) los desembolsos del préstamo del Instrumento SURE, efectuados por la Comisión Europea, se ingresaron durante el periodo 2020/2021 en una cuenta específica abierta en el Banco de España a tal efecto, trasladándose, posteriormente, a una cuenta operativa general y contabilizándose en el presupuesto de ingresos del Estado. Sin embargo, las salidas de fondos de esta última cuenta no se encuentran asociadas a una entidad ni a un gasto específico, imposibilitando su seguimiento.

Como ya se ha manifestado, el objetivo del Instrumento SURE era otorgar asistencia financiera a los Estados miembros que estuvieran sufriendo dificultades económicas severas a causa de la pandemia derivada del COVID-19, con el fin de proteger a las personas trabajadoras por cuenta ajena, autónomas y reducir el impacto del desempleo y de las pérdidas de ingresos.

Sin embargo, de acuerdo con lo mencionado en el punto 1) de este subepígrafe, las prestaciones por desempleo reconocidas como consecuencia de los ERTE-COVID se financiaron, fundamentalmente, con el remanente de tesorería no afectado del SEPE, mientras que para el resto de las medidas dirigidas a la protección de las personas trabajadoras por cuenta propia, la pérdida de ingresos derivada de las exoneraciones de las cuotas de la Seguridad Social y de las prestaciones relacionados con la salud de las personas trabajadoras que causaron baja como consecuencia del COVID-19, la TGSS recibió transferencias del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones para equilibrar el impacto en las cuentas de la Seguridad Social, que ascendieron a 20.002.593.690 euros en el año 2020 y a 5.012.000.000 de euros en el 2021.

Por tanto, el SEPE ha debido financiar con sus propios recursos (remanentes de tesorería no afectados) el 89,41 % del aumento de gasto en prestaciones por desempleo derivadas del COVID-19, sin que haya recibido la financiación derivada del instrumento europeo creado para ello⁵⁷.

II.7.2. Exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social

El importe de las exoneraciones de la aportación empresarial a las cotizaciones de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.5 del RDL 8/2020, debía imputarse con cargo a los presupuestos de la Seguridad Social (TGSS) en el caso de la aportación empresarial por contingencias comunes; de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social (MMCCSS) en el caso de la aportación empresarial por contingencias profesionales; del SEPE en el caso de la aportación empresarial por desempleo y formación profesional y del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) en el caso de las aportaciones que financian sus prestaciones.

Sin embargo, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) mediante oficio de 27 de enero de 2021 (*Tratamiento contable de las exoneraciones de cuotas del empleador a la Seguridad Social reguladas en el artículo 24 del RDL 8/2020*), comunicó a la Intervención General de la Seguridad Social (IGSS) el tratamiento contable que debía aplicarse a las exoneraciones de cuotas derivadas de los ERTE-COVID a que se acogieran las empresas, manifestando que el importe asociado a las cotizaciones sociales exoneradas debía quedar registrado en la cuenta de resultados de la Seguridad Social exponiendo, a continuación, que debido a que dichas cotizaciones no se van a percibir “(...), en el ámbito de la Seguridad Social se produce un gasto sin contraprestación derivado del subsidio concedido a las empresas como consecuencia de la situación extraordinaria relacionada con el COVID-19”.

Continúa manifestando la IGAE en su oficio que “(...) en la medida que la imputación presupuestaria de la operación al presupuesto de la Seguridad Social se ha efectuado por el importe neto, deberá realizarse un ajuste en la contabilidad económico patrimonial de la entidad mediante el correspondiente asiento directo con cargo a la cuenta de subvenciones concedidas (651) por el importe de la exoneración y abono a la cuenta de ingresos por cotizaciones sociales (729), con el fin de que la operación quede reflejada en la cuenta del resultado económico patrimonial.”

⁵⁷ A este respecto, la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional ha manifestado a este Tribunal en sus alegaciones que el SEPE paga las prestaciones por desempleo y quien se financia es el Tesoro, ya que es un organismo autónomo de la AGE que tiene asignaciones presupuestarias en los presupuestos generales del Estado y con cargo a ellas recibe transferencias del Tesoro, con las que acomete los pagos que necesita para desarrollar sus funciones. En consecuencia, quien se financia es el Tesoro y para ello utiliza diferentes instrumentos, como la emisión de deuda o los préstamos, como, es el caso del instrumento SURE.

Indica igualmente que “(...) el importe de esta financiación corresponde con el importe de los pagos realizados con esta finalidad, independientemente de que por motivos de eficiencia en la gestión de la tesorería los fondos de SURE se integraran en la tesorería del Estado”.

En relación con lo manifestado por la SGTFI, cabe señalar que el SEPE se financia mayoritariamente con las aportaciones procedentes de las cotizaciones sociales por desempleo, habiendo recibido exclusivamente en 2020, una transferencia del Estado por importe de 2.300.000.000 euros.

Por otra parte, este Tribunal considera que no cabe equiparar la financiación recibida del Instrumento SURE, que se encuentra afectada a las medidas contempladas en la Decisión de Ejecución (UE) 2020/1347 del Consejo por la que se concede apoyo temporal al Reino de España, con el resto de los instrumentos utilizados por el Tesoro para la financiación general de los pagos del Estado, como es la emisión de deuda pública.

Además, como ya se ha indicado anteriormente, si bien el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago de estas prestaciones corresponde al SEPE, su pago material se lleva a cabo a través del circuito financiero de la TGSS.

Por último, manifestaba que este criterio sería de aplicación no solo a la Seguridad Social, sino también a las MMCCSS, al SEPE y al FOGASA.

De acuerdo con este escrito, la IGSS remitió un oficio el 11 de marzo de 2021 a las MMCCSS (*Tratamiento contable exoneraciones cuotas ERTE y transferencias para su financiación*) donde, además de exponer el criterio establecido por la IGAE con respecto al reflejo de estas exoneraciones en la cuenta del resultado económico patrimonial mediante un asiento directo en las cuentas antes referidas, se manifestaba que con el objeto de compensar a las MMCCSS los menores ingresos obtenidos como consecuencia de las exoneraciones a las empresas del pago de la aportación empresarial a la Seguridad Social, la TGSS efectuaría –con cargo a su presupuesto de gastos– transferencias a cada mutua, por el importe de dichas exoneraciones, con el fin de que fuesen registradas en sus presupuestos de ingresos.

Como consecuencia de la aplicación de este criterio, todos los órganos intervinientes en el procedimiento de recaudación de las cotizaciones sociales (TGSS, MMCCSS, SEPE y FOGASA) han procedido a un ajuste contable en sus respectivas cuentas del resultado económico-patrimonial. Dicho ajuste ha consistido en la realización de un asiento directo con cargo en las cuentas del subgrupo 65 (subvenciones concedidas) y abono en las cuentas del subgrupo 72 (cotizaciones sociales), por los importes totales de las exoneraciones de cuotas empresariales y conceptos de recaudación conjunta reconocidas a las empresas acogidas a un ERTE-COVID, comunicados por la Intervención Delegada de la Seguridad Social en la TGSS a cada uno de estos órganos.

Además de este reflejo en la cuenta del resultado económico patrimonial de la Seguridad Social, para compensar a las MMCCSS los menores ingresos obtenidos como consecuencia de las exoneraciones concedidas a las empresas, la TGSS ha efectuado –con cargo a su presupuesto de gastos (Programa 4263. Concepto presupuestario 420)– transferencias a cada mutua por el importe de dichas exoneraciones, siendo registradas por estas en su presupuesto de ingresos.

A este respecto, es necesario manifestar que tanto el RDL 8/2020 como el RDL 24/2020 preceptuaban que estas exoneraciones de cuotas serían a cargo de los presupuestos de la Seguridad Social, de las MMCCSS, del SEPE y del FOGASA, respecto a las aportaciones que financien las prestaciones cubiertas por cada uno de ellos. Sin embargo, las minoraciones de ingresos –producidas en la recaudación del capítulo 1 “*Cotizaciones sociales*”– que conllevan dichas exoneraciones no han tenido una repercusión presupuestaria en estos entes, teniendo, exclusivamente, una repercusión financiera compensada mediante el asiento directo entre cuentas señalado anteriormente, a excepción de las MMCCSS, que sí recibieron transferencias para financiar los menores ingresos derivados de las exoneraciones practicadas a las empresas.

De acuerdo con la información facilitada por la TGSS, en el siguiente cuadro se recoge el importe total de las exoneraciones de cuotas practicadas y aplicadas a las cuentas financieras, desglosado por organismo –atendiendo al tipo de contingencia protegida– y ejercicio:

CUADRO N.º 13
EXONERACIONES DE COTIZACIONES SOCIALES APLICADAS A LA CUENTA DEL
RESULTADO ECONÓMICO-PATRIMONIAL
PERIODO 2020/2023
(en euros)

Ejercicio	TGSS	SEPE	MMCCSS	FOGASA	Total
2020	3.869.378.563	1.081.649.767	581.547.803	34.420.976	5.566.997.109
2021	1.636.541.034	449.806.191	225.053.161	14.537.036	2.325.937.422
2022	36.665.075	10.289.754	6.081.744	333.400	53.369.973
2023	12.397.045	3.458.270	1.822.050	111.045	17.788.410
Total	5.554.981.717	1.545.203.982	814.504.758	49.402.457	7.964.092.914

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS.

Como se refleja en el cuadro anterior el importe total de las exoneraciones del abono de la aportación empresarial por todos los conceptos de recaudación se eleva a **7.964.092.914 euros**, correspondiendo los importes principales a las cotizaciones exoneradas en los años 2020 y 2021, cuyos porcentajes representan un 69,90 % y 29,21 %, respectivamente, sobre el importe total exonerado.

II.8. ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA ITSS

El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en la LOSITSS, es un servicio público al que corresponde, entre otras funciones, la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social (Sistema de Seguridad Social y protección por desempleo, entre otras) así como la exigencia de las responsabilidades pertinentes. Para ello su artículo 27 creó el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Con independencia de lo dispuesto en la LOSITSS, la DA segunda del RDL 18/2021 estableció que, en el ejercicio de sus competencias relacionadas con las exenciones en las cotizaciones de la Seguridad Social derivadas de los ERTE-COVID, la ITSS desarrollaría acciones de control para determinar su correcta aplicación y, en particular, para comprobar la *“veracidad, inexactitud u omisión de datos o declaraciones responsables proporcionadas por las empresas (...) y sobre la indebida existencia de actividad laboral durante los periodos comunicados por la empresa de suspensión de la relación laboral o reducción de la jornada de trabajo, en los que se hayan aplicado exenciones en la cotización”*.

Las actuaciones efectuadas, en consecuencia, por la ITSS –a través de la Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude (ONLCF)– relacionadas con los ERTE-COVID han perseguido, principalmente, tres grandes objetivos: emisión de los informes solicitados por las AALL⁵⁸; evitar el fraude en el disfrute de las prestaciones económicas por desempleo y verificar que la aplicación de las

⁵⁸ Los artículos 22 y 23 del RDL 8/2020, contemplan, en relación con la tramitación de los ERTE por FM o por causas ETOP, la solicitud potestativa de informe a la ITSS por parte de las AALL. Este mismo carácter potestativo se prevé en el artículo 2 del RDL 30/2020, en relación con la tramitación de los ERTE por impedimento o limitación. Sin embargo, la DA primera, apartado segundo del citado RDL, establece la emisión de dicho informe con carácter obligatorio para la declaración de las empresas como dependientes o integrantes de la cadena de valor de empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por ERTE y una reducida tasa de recuperación de actividad.

exoneraciones de las cotizaciones a la Seguridad Social por las empresas cumple con los requisitos legalmente establecidos.

Dichas actuaciones fueron programadas por la ONLCF a través de campañas específicas implantadas desde el inicio de la pandemia. No obstante, también se llevaron a cabo actuaciones inspectoras, relacionadas con esta materia, dentro del marco de otras campañas no vinculadas directamente a los ERTE-COVID.

Las campañas específicas dirigidas a controlar el fraude derivado de los ERTE-COVID se pueden dividir en dos grandes apartados atendiendo a sus objetivos:

- Aquellas destinadas a detectar la posible connivencia existente entre la situación de empleo y el cobro de una prestación por desempleo (Campaña NS0100).
- Aquellas destinadas a detectar el posible fraude producido en la aplicación de las exoneraciones de las cotizaciones sociales (Campañas NS0101; NS0102 y NS0106).

Asimismo, se desarrollaron actuaciones en colaboración con el SEPE y la TGSS dirigidas a verificar la correcta percepción de las prestaciones por desempleo y la idoneidad de las exoneraciones de las cotizaciones sociales practicadas, respectivamente.

II.8.1. Actuaciones desarrolladas en relación con la prestación por desempleo

II.8.1.1. CAMPAÑAS ESPECÍFICAS

En el marco de la Campaña NS0100 “*Connivencia Desempleo*”, planificada de oficio por la ITSS y dirigida a controlar el posible fraude en la percepción de las prestaciones económicas por desempleo derivadas del COVID-19, se llevaron a cabo distintas actuaciones tendentes, entre otras cuestiones, a verificar las posibles altas indebidas de personas trabajadoras producidas después de la declaración del estado de alarma con el objetivo de obtener una prestación; comprobar las bases reguladoras de las prestaciones; investigar las denuncias llegadas al buzón de la ITSS así como analizar otras actuaciones indiciarias de fraude (empresas que, transcurrido el tiempo, tenían más del 75 % de su plantilla en ERTE, entre otras).

De acuerdo con la información facilitada por la ITSS, los resultados derivados de las actuaciones inspectoras desarrolladas en el marco de esta campaña, relacionados con la percepción de prestaciones económicas por desempleo, fueron los siguientes:

CUADRO N.º 14
RESULTADOS CAMPAÑA NS0100
(en euros)

Año	N.º de empresas inspeccionadas (1)	N.º de infracciones	Importe sanciones impuestas	Importe expedientes liquidatorios (2)
2020	22.621	3.058	14.462.450	4.766.096
2021	13.678	2.159	10.511.026	8.041.182
2022	9.272	844	3.887.893	3.838.942
2023	985	124	706.428	2.214.929
TOTAL	46.556	6.185	29.567.797	18.861.149

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la ITSS.

(1) Cuando una empresa ha sido objeto de actuaciones inspectoras en varios años se ha computado una sola vez.

(2) Recoge con carácter general, la regularización de cuotas sociales, así como una estimación del importe de la prestación indebidamente percibida, sin perjuicio de que la competencia para el reconocimiento de la deuda y su posterior procedimiento de reintegro corresponda al SEPE.

II.8.1.2. ACTUACIONES PLANIFICADAS EN COLABORACIÓN CON OTROS ORGANISMOS

La ITSS y el SEPE han formalizado distintos convenios de colaboración, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 de la LRJSP, con el fin de regular su marco general de colaboración y articular las acciones de control a desarrollar.

En el periodo temporal objeto de fiscalización estuvieron vigentes distintos convenios de colaboración. El primero fue formalizado el 29 de noviembre de 2005 finalizando su vigencia, en virtud de lo establecido en la DA Octava de la LRJSP, en octubre de 2020, sin que se suscribiese un nuevo convenio hasta septiembre de 2022. Finalmente, mediante Resolución de 22 de mayo de 2023 se formalizó un nuevo convenio, dejando sin efectos el referido anteriormente, si bien presenta los mismos ejes de colaboración.

Los convenios de colaboración suscritos en los años 2022 y 2023 establecen el marco de relaciones existente entre estos dos organismos, destacando, a efectos de esta fiscalización, los siguientes ámbitos:

- La fijación de un Plan Anual de Objetivos para la lucha contra el fraude.
- La remisión de información y acceso a las bases de datos del SEPE por parte de la ITSS.

Sin embargo, hasta octubre de 2023 (en el marco del último convenio) no se formalizó el citado Plan Anual de Objetivos para la lucha contra el fraude, indicándose, además, que *“dado que la duración del Plan es inferior a la anual, se acuerda circunscribir el objeto del mismo a la campaña de Formación Profesional para el Empleo”*.

En consecuencia, durante el periodo transcurrido entre el mes de octubre de 2020 y octubre de 2023 no se dispuso de un Plan Anual de Objetivos entre la ITSS y el SEPE, provocando que, en el periodo temporal objeto de fiscalización, no se realizasen actuaciones conjuntas dirigidas a la lucha contra el fraude derivado de las prestaciones económicas por desempleo reconocidas en el ámbito de los ERTE-COVID.

II.8.2. Actuaciones desarrolladas en materia de exoneraciones de cotizaciones sociales

II.8.2.1. CAMPAÑAS ESPECÍFICAS

En el ejercicio de las competencias reconocidas a la ITSS en la precitada DA segunda del RDL 18/2021 este organismo llevó a cabo, de oficio, las siguientes campañas en materia de exoneraciones de cotizaciones sociales:

- Campaña NS0101 “*Exoneraciones COVID RDL 30/2020*”.

El RDL 30/2020 establece en su DA primera la posibilidad de que aquellas empresas con un ERTE prorrogado automáticamente hasta el 31 de enero de 2021 puedan acceder a las exoneraciones en las cotizaciones a la Seguridad Social, previa su solicitud de declaración de la empresa como dependiente o integrante de la cadena de valor de empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por ERTE y una reducida tasa de recuperación de actividad. Esta situación debe ser reconocida mediante una resolución de la AL competente, previo informe preceptivo emitido por la ITSS. De acuerdo con la información facilitada por la ITSS, el número de informes emitidos ascendió a 8.037.

- En la Campaña NS0102 “*Exoneraciones indebidas*” la ITSS comprobó el cumplimiento de distintos requisitos para la correcta aplicación de dichas exoneraciones como son: los cambios efectuados por la empresa en el código de la CNAE –con el fin de verificar si el nuevo código de la CNAE era susceptible de exoneración de cuotas–; el reparto de dividendos por la empresa, al ser incompatible con la aplicación de dichas exoneraciones y la verificación del cumplimiento de la cláusula de salvaguarda de mantenimiento del empleo de las personas trabajadoras afectadas por un ERTE, recogida en la DA sexta del RDL 8/2020⁵⁹, ya que su incumplimiento conlleva el reintegro del importe de las cotizaciones exoneradas por la empresa, con el recargo y los intereses de demora correspondientes.

La planificación de las actuaciones inspectoras dirigidas a la verificación del cumplimiento de esta cláusula requirió la previa definición de una regla informática⁶⁰ compleja, con el objetivo de detectar los indicios de incumplimiento de dicho compromiso. De acuerdo con la información facilitada por la ITSS, la mayor complejidad en la elaboración de esta regla residió en la definición previa de determinados conceptos, con implicaciones jurídicas y técnicas relevantes, que sirvieran para asentar los trabajos posteriores de planificación (búsqueda de la primera reactivación de la actividad del trabajador y compromisos de mantenimiento en el empleo específicos para cada empresa y, en particular, para cada CCC).

Como consecuencia de lo anterior, los trabajos previos necesarios para la concreción de dicha regla informática se extendieron durante dos años, efectuándose en noviembre de 2023 una prueba piloto sobre ochenta órdenes de servicio (empresas) con el fin de evaluar su correcta aplicación. Sin embargo, la versión definitiva de esta regla –cuya implantación ha permitido iniciar las actuaciones inspectoras– no se pudo obtener hasta el primer trimestre de 2024, no

⁵⁹ En esta Disposición se manifiesta que las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas en el artículo 22 del presente Real Decreto-Ley estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad, entendiéndose por tal la reincorporación al trabajo efectivo de personas afectadas por el expediente, aun cuando esta sea parcial o solo afecte a parte de la plantilla.

⁶⁰ A estos efectos se entiende por regla informática el conjunto de instrucciones y métodos que permiten evaluar y analizar bases de datos de una forma automatizada.

disponiéndose, por tanto, de resultados a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización.

La selección de expedientes realizada por la ITSS, a estos efectos, se ha centrado en aquellos CCC con una potencial reclamación de, al menos, 6.000 euros.

Asimismo, por razones de prescripción y atendiendo al volumen de expedientes susceptibles de poder ser gestionados por las diferentes Inspecciones Provinciales, la selección de los CCC a comprobar por la ITSS se ha restringido a aquellos que presentan exoneraciones de cuotas anteriores a octubre 2020, sin perjuicio de que, si presentan exoneraciones posteriores, la ITSS extenderá también, sobre estas, sus actuaciones de verificación.

En consecuencia, el alcance de las actuaciones inspectoras relacionadas con la verificación de la cláusula de salvaguarda en el empleo asciende, aproximadamente, a 9.659 empresas, siendo unos 10.040 los centros de trabajo afectados (a fecha de julio de 2024)⁶¹.

Con independencia de lo expuesto anteriormente –con respecto a la evolución de las actuaciones inspectoras relacionadas con el cumplimiento de la citada cláusula– a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, los resultados de las actuaciones inspectoras desarrolladas en el marco de la campaña NS0102 relacionados con la exoneración de cotizaciones sociales, son los recogidos en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 15
RESULTADOS CAMPAÑA NS0102
(en euros)

Año	N.º de empresas inspeccionadas (1)	N.º de infracciones	Importe sanciones	Importe expedientes liquidatorios
2021	101	1	626	113.557
2022	802	179	129.681	4.412.455
2023	909	773	532.362	57.119.560
TOTAL	1.812	953	662.669	61.645.572

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la ITSS.

(1): Cuando una empresa ha sido objeto de actuaciones inspectoras en varios ejercicios se ha computado una sola vez.

II.8.2.2. ACTUACIONES PLANIFICADAS EN COLABORACIÓN CON OTROS ORGANISMOS

Junto a las dos campañas anteriores, la ITSS desarrolló la Campaña NS0106 “Control y verificación de las exoneraciones de cuotas por suspensión de contratos o reducción de jornada vinculadas al COVID-19. Plan Colaboración TGSS” cuyo origen es el precitado convenio de colaboración suscrito con dicho servicio común el 29 de noviembre de 2022⁶².

⁶¹ En el trámite de alegaciones, la Dirección del OEITSS informa que, a fecha de 20 de mayo de 2025, se han remitido a las inspecciones provinciales 13.648 casos, habiendo finalizado 6.754 de ellos, con un importe de 519.429 euros en infracciones y 34.949.384 euros en liquidaciones.

⁶² Como ya se ha recogido el anterior convenio suscrito entre la TGSS y la ITSS finalizó su vigencia el 31 de marzo de 2020. En consecuencia, en el periodo transcurrido entre el 1 de abril de 2020 y el 28 de noviembre de 2022 no se dispuso de un convenio de colaboración regulador de las actuaciones conjuntas a desarrollar entre estos dos organismos dirigidas a la lucha contra el fraude derivado de las exoneraciones de cotizaciones sociales practicadas por las empresas.

Como ya se ha expuesto en el subepígrafe II.6.2.3 de este Informe, este convenio se concretó en Planes de Objetivos Anuales dirigidos, fundamentalmente, a combatir determinados tipos de actuaciones fraudulentas. Así, en el Plan Anual de Objetivos correspondiente al año 2023 se incluyó, entre otras, esta Campaña NS0106, cuyo objetivo era comprobar aquellos indicios de fraude detectados por la TGSS, así como las situaciones de actividad o inactividad empresarial de imposible control por la TGSS, con respecto a los periodos de liquidación comprendidos entre marzo de 2020 y enero de 2021, donde se hubieran aplicado exenciones en la cotización reguladas en los RDL 8/2020, 18/2020, 24/2020, 30/2020 y 35/2020, conforme a las declaraciones responsables y comunicaciones de los empresarios en relación a situaciones de suspensión o reducción de jornada derivadas de los ERTE.

El número de actuaciones a realizar en el año 2023 derivadas de esta campaña ascendía a 7.500. Para su ejecución la TGSS remitió, en febrero de 2023, el número de expedientes señalado donde se comunicaban aquellos CCC con personas trabajadoras en situación de suspensión de contrato o reducción de jornada entre los meses de marzo y enero de 2021 –y en consecuencia en situación de inactividad y con exoneraciones de cuotas aplicadas– con respecto a las cuales el SEPE había informado a la TGSS que no constaban como perceptores de prestaciones por desempleo.

En relación con estas actuaciones inspectoras, la ONLCF indica en su valoración de la Campaña de 2023 que, “(...) *no se observan prácticamente infracciones administrativas, ni exoneraciones indebidas sino simplemente errores administrativos de las empresas en la transmisión de la información a la TGSS o al SEPE en relación con exoneraciones COVID y prestaciones de desempleo coincidentes.*” Asimismo, señala que “(...) *no se ha podido comprobar la existencia de dolo o culpa, elemento subjetivo que debe concurrir para la imposición de sanción administrativa*”⁶³.

El Plan Anual de Objetivos relativo al año 2024 vuelve a incluir esta campaña, referida a periodos de liquidación comprendidos entre marzo de 2020 y marzo de 2022, en los que se hubieran aplicado exenciones en la cotización, reguladas en los RDL 8/2020, 18/2020, 24/2020, 30/2020, 35/2020, 2/2021, 11/2021, 18/2021 y 2/2022 reduciendo, en dicho año, el número de actuaciones a realizar a 4.500⁶⁴.

El resultado de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo en esta campaña –dentro del marco del citado convenio de colaboración– a fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, es el recogido en este cuadro:

⁶³ Se indica igualmente que “una gran parte de las discrepancias entre las situaciones de inactividad comunicadas a TGSS y las prestaciones por desempleo reconocidas por el SEPE están motivadas por errores de mecanización de las situaciones fruto de una situación de colapso absoluto de los organismos públicos afectados, donde los datos se fueron comunicando y registrando de forma atropellada y excepcional para dar respuesta a la necesaria tramitación de exoneraciones de cuotas, y prestaciones por desempleo que la situación requería” y que “las discrepancias tienen también su origen en los criterios seguidos por el SEPE para el reconocimiento de los días de prestación, acumulando las reducciones de jornada en días completos”.

⁶⁴ El número total de actuaciones a desarrollar en centros de trabajo en los años 2023 y 2024 asciende a 12.000. Ver [cuadro n.º 7](#).

CUADRO N.º 16
RESULTADOS CAMPAÑA NS0106
(en euros)

Año	N.º de empresas inspeccionadas (1)	N.º de infracciones	Importe sanciones	Importe expedientes liquidatorios
2023	6.278	0	0	447.007
TOTAL	6.278	0	0	447.007

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la ITSS.

(1) El número de empresas afectadas corresponde a un total de 6.834 centros de trabajo.

II.8.2.3. RESULTADOS GLOBALES OBTENIDOS EN MATERIA DE EXONERACIONES DE COTIZACIONES SOCIALES

En el siguiente cuadro se recoge el resultado global obtenido como consecuencia de todas las actuaciones inspectoras desarrolladas por la ITSS relacionadas con la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en materia de exoneraciones de cotizaciones sociales practicadas por las empresas dentro del ámbito de los ERTE-COVID (a fecha de marzo de 2024), poniéndose de manifiesto que esta información recoge tanto los resultados obtenidos en las campañas específicas citadas anteriormente (NS0102 y NS0106) como aquellos otros derivados de las actuaciones efectuadas en el marco de otras campañas no vinculadas directamente a los ERTE-COVID, pero donde finalmente se obtuvieron resultados en esta materia:

CUADRO N.º 17
RESULTADOS GLOBALES EXONERACIONES ERTE COVID
(en euros)

Año	N.º de empresas inspeccionadas	N.º de infracciones	Importe sanciones	Importe expedientes liquidatorios
2020	30	7	4.382	209.764
2021	1.516	132	127.747	2.445.031
2022	2.822	267	269.633	13.313.887
2023	7.320	798	636.386	59.980.751
Total	11.688	1.204	1.038.148	75.949.433

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la ITSS.

Como ya se ha expuesto en el subepígrafe II.6.2.3 de este Informe, con independencia de lo establecido en los citados Planes Anuales de Objetivos, la TGSS remitió a la ITSS información comprensiva de todos los indicios de incumplimiento de los requisitos necesarios para la aplicación de las exoneraciones de cotizaciones sociales obtenidos en las comprobaciones efectuadas por dicho servicio común.

El volumen de los indicios de incumplimiento relacionados con la exoneración de cotizaciones sociales en materia de ERTE-COVID remitido por la TGSS a la ITSS afectaba, al menos, a 278.757

empresas y 1.769.253 personas trabajadoras⁶⁵. Sin embargo, como se refleja en el cuadro anterior, las actuaciones desarrolladas por la ITSS en esta materia –hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización– se han visto limitadas a 11.688 empresas, ascendiendo el importe de las regularizaciones efectuadas a 75.949.433 euros, derivadas de las exoneraciones de las cuotas sociales correspondientes a 55.558 personas trabajadoras.

A este respecto es necesario manifestar que la ITSS contaba, a finales de 2022, con una plantilla total en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2.199 funcionarios con funciones de inspección, de los cuales 1.031 correspondían a Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y 1.168 a Subinspectores Laborales⁶⁶. En el Plan Estratégico 2021/2023 de este organismo se contemplaba presentar para la aprobación por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones *“una nueva relación de puestos de trabajo del Organismo Estatal que potencie y fortalezca la labor inspectora y responda a las necesidades de la nueva estructura”*, si bien, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, esta nueva RPT no se había aprobado, mostrándose los recursos humanos existentes en la actualidad insuficientes para poder conseguir un mayor alcance de las actuaciones inspectoras, atendiendo al volumen de empresas y personas trabajadoras a los que la ITSS necesita acceder.

II.9. EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

II.9.1. Consideraciones previas

En este subapartado se exponen los indicadores más representativos del alcance de las medidas excepcionales adoptadas, con el fin de conocer, en primer lugar, el grado de protección que la prestación contributiva por desempleo ha dispensado a las personas trabajadoras afectadas por un ERTE-COVID y, en segundo lugar, analizar el impacto de dichas prestaciones así como de las exoneraciones de la aportación empresarial a las cotizaciones sociales en el mantenimiento del empleo y en la continuidad de las empresas.

Para lograr este último objetivo se ha efectuado un análisis dirigido a verificar la conservación de las empresas acogidas a estos procedimientos de regulación temporal de empleo, así como la evolución del empleo de las personas trabajadoras objeto de protección. Asimismo, se ha analizado la información estadística relativa a distintos elementos (CNAE y tamaño de la empresa, entre otros) de las empresas acogidas, con el fin de poder determinar aquellos sectores del tejido empresarial más sensibles a estas medidas, así como de las personas trabajadoras afectadas (atendiendo a su edad, sexo y tipo de contrato) con el fin de valorar la posible existencia de sesgos de género o edad relacionados tanto con su inclusión en los citados ERTE como en el mantenimiento de su puesto de trabajo.

Cabe incidir en que, de conformidad con lo señalado en el [anexo 3](#), apartado 5, de este Informe, el trabajo efectuado sobre el mantenimiento en el empleo de las personas trabajadoras no responde a un análisis del cumplimiento de la cláusula de salvaguarda del empleo recogida en la DA sexta del RDL 8/2020.

⁶⁵ En el trámite de alegaciones la Dirección del OEITSS manifiesta que debido a las discrepancias derivadas en la forma de grabar los datos por cada una de las entidades –TGSS y SEPE– muchos de los casos informados (278.757 empresas y 1.769.253 personas trabajadoras) no fueron considerados dentro de las campañas planificadas por la ITSS, y tuvieron que ser asumidas dentro del Plan anual de objetivos ITSS-TGSS del año 2023, a petición de la propia TGSS.

⁶⁶ Información recogida en el Informe Anual de la ITSS relativa al año 2023.

II.9.2. Colectivo beneficiario

En el siguiente cuadro se recoge el número de prestaciones mensuales abonadas, en concepto de protección por desempleo derivadas de los ERTE-COVID, durante los años 2020 y 2021 –de acuerdo con las nóminas certificadas por el SEPE– así como el número de personas trabajadoras por cuenta ajena afiliadas al sistema de Seguridad Social en dicho periodo:

CUADRO N.º 18
GRADO DE COBERTURA
AÑOS 2020 Y 2021

Mes	N.º de personas trabajadoras por cuenta ajena afiliadas al sistema de Seguridad Social ⁽¹⁾		N.º de prestaciones por ERTE COVID ⁽²⁾		Grado de cobertura (%)	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Enero	16.087.248	15.725.927	0	963.620	0,00	6,13
Febrero	16.121.260	15.725.674	0	1.031.287	0,00	6,56
Marzo	15.868.955	15.737.970	9.341	1.004.327	0,06	6,38
Abril	15.261.328	15.776.800	2.540.931	905.350	16,65	5,74
Mayo	15.258.864	15.855.884	3.367.611	786.077	22,07	4,96
Junio	15.260.323	16.039.211	2.829.391	686.716	18,54	4,28
Julio	15.363.571	16.101.434	1.905.021	546.335	12,40	3,39
Agosto	15.531.703	16.160.787	1.427.496	410.007	9,19	2,54
Septiembre	15.604.030	16.216.478	1.233.051	356.275	7,90	2,20
Octubre	15.640.667	16.295.233	928.399	319.486	5,94	1,96
Noviembre	15.696.735	16.380.811	976.324	200.035	6,22	1,22
Diciembre	15.698.745	16.443.714	994.671	134.754	6,34	0,82
Total			16.212.236	7.344.269		

Fuente: Elaboración propia.

(1) Serie afiliados medios desestacionalizados por dependencia laboral y sector de actividad. <https://w6.seg-social.es/PXWeb/pxweb/es/Afiliados%20en%20alta%20laboral/>.

(2) Elaboración propia con base en el número de beneficiarios mensual de prestaciones por ERTE-COVID obrantes en las nóminas de prestaciones certificadas por el SEPE.

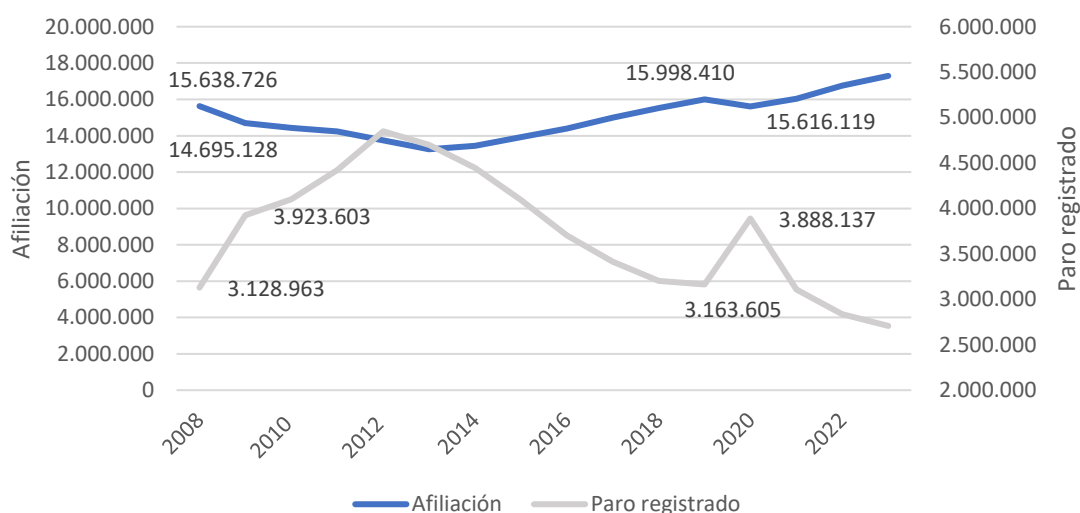
De acuerdo con la información facilitada por el SEPE, en el año 2020, las prestaciones mensuales abonadas vinculadas a los ERTE-COVID ascendieron a un total de 16.212.236 (el 80,62 % de las prestaciones totales abonadas por este organismo en dicho año –20.109.899–). Desde el inicio del primer estado de alarma, el grado de cobertura de la prestación sobre el colectivo protegido va aumentando hasta alcanzar en el mes de mayo su porcentaje máximo, del 22,07 %, manteniéndose también en un nivel elevado durante el mes de junio. Con el inicio de la desescalada, a lo largo de los meses de julio a septiembre, se aprecia una disminución progresiva en el número de personas afiliadas protegidas y una estabilización, en torno al 6,16 % de la cobertura, durante el último trimestre del año.

Por su parte, en el año 2021, se abonaron un total de 7.344.269 prestaciones derivadas de los ERTE-COVID (el 66,32 % de las prestaciones contributivas totales satisfechas por el SEPE en dicho año –11.074.274–). Durante el primer trimestre, el grado de cobertura se mantiene constante, en torno al 6,35 %, levemente superior al reflejado en los últimos meses de 2020, reduciéndose de

forma progresiva desde el mes de abril, hasta alcanzar un grado de cobertura del 0,82 % en el mes de diciembre.

Con respecto a la incidencia de la pandemia en el paro registrado⁶⁷, en el año 2020 se observa un aumento significativo de esta variable, evolucionando de 3.163.605 personas en 2019 a 3.888.137 en el año siguiente, representando un aumento del 22,90 %. De forma inversa, la afiliación a la Seguridad Social de las personas trabajadoras por cuenta ajena experimentó una disminución, en el año 2020, de un 2,39 % con respecto al año anterior, pasando de 15.998.410 personas afiliadas en 2019 a 15.616.119 en 2020, si bien, ambas variables comenzaron su recuperación rápidamente en el año 2021, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 9
EVOLUCIÓN DEL PARO REGISTRADO Y AFILIACIÓN PERIODO 2008/2023



Fuente: Elaboración propia a partir de la información publicada por el SEPE y el Instituto Nacional de Estadística.

Esta evolución es consecuente con el comportamiento del Producto Interior Bruto (PIB) en dicho periodo temporal, que experimentó un descenso en 2020 del 10,94 %⁶⁸, modificando su tendencia en el año 2021, con un incremento respecto del año anterior del 6,7 %, poniendo de manifiesto la evolución positiva de esta variable que se mantuvo en los años siguientes.

Aunque las circunstancias en que se produjeron difieran, sirva como referencia que, en el año 2009 –como consecuencia de la crisis económico-financiera del año 2008–, el PIB disminuyó un 3,77 %, sin presentar una notable recuperación hasta el año 2016. Como consecuencia de ello, tanto el paro registrado (aumentó un 25,40 %) como la afiliación (disminuyó un 6,03 %) no modificaron su tendencia hasta varios años después, en concreto, en 2012 y 2014, respectivamente, no recuperando los valores anteriores a la crisis económico-financiera hasta el año 2019.

⁶⁷ Datos del paro registrado en el mes de diciembre de cada ejercicio obtenidos de la página web del SEPE www.sepe.es/Estadisticas/Paro.

⁶⁸ Contabilidad Nacional Anual de España: principales agregados. Revisión Estadística 2024. Serie 1995-2023. https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177057&menu=resultados&idp=1254735576581

II.9.3. Mantenimiento de las empresas

El análisis efectuado sobre el mantenimiento de las empresas y de las personas trabajadoras acogidas a los ERTE-COVID se ha fundamentado en el tratamiento conjunto de la información -facilitada por la TGSS- recogida en las bases de datos referidas a la vida laboral, empresas y declaraciones responsables remitidas por las empresas a dicho servicio común, así como en los ficheros agregados de las estadísticas publicadas, sobre esta materia, en la página web de la Seguridad Social.

Los resultados de este análisis difieren levemente de los obtenidos en el análisis de las prestaciones económicas abonadas por el SEPE debido a las diferentes fuentes de información de procedencia. De igual forma, los distintos momentos de extracción y actualización de la información de sus respectivos SSII ha podido propiciar la existencia de ciertas diferencias en los resultados obtenidos.

Respecto de la información facilitada por la TGSS, las diferentes fechas de referencia de las bases de datos han dificultado su consolidación directa, debiendo efectuarse un proceso de validación previo para resolver, entre otras, las discrepancias advertidas en algunos NIF-NIE de las personas trabajadoras o de empresas (fusiones, cambios de forma jurídica, entre otras). Asimismo, en el proceso de conciliación de las bases consideradas, se han ajustado las empresas con inactividad derivada de un ERTE-COVID, al haber advertido algunas calificadas como tales aun cuando ninguna de sus personas trabajadoras tenía asociados códigos de inactividad derivados de estas medidas.

Como consecuencia de ello, tras el proceso de validación y consolidación efectuado sobre la información contenida en las mencionadas bases de datos, el número de empresas y personas trabajadoras en situación de inactividad, acogidas a los ERTE-COVID en el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de marzo de 2022, considerado para el análisis recogido en los siguientes epígrafes es el reflejado en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 19
EMPRESAS Y PERSONAS TRABAJADORAS EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD (ERTE-COVID)
PERÍODO: 1 DE MARZO 2020/31 DE MARZO 2022

N.º de personas trabajadoras/ centro de trabajo (NIF-NIE/CCC)	N.º de centros de trabajo (CCC)	N.º de empresas (NIF)	N.º de personas trabajadoras (NIF/NIE)	
			Mujeres	Hombres
4.374.310	623.296	558.350	2.010.692	2.240.777
Total			4.251.469	

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por la TGSS.

El número de personas trabajadoras que se acogieron a un ERTE-COVID, identificados por su NIF-NIE y su adscripción a un CCC determinado (centro de trabajo), se eleva a 4.374.310. Atendiendo exclusivamente a su identificación personal (NIF-NIE), este número se reduce a 4.251.469 debido a que una misma persona puede tener más de una relación laboral y encontrarse adscrita a uno o más centros de trabajo en la misma empresa.

Por su parte los CCC de los centros de trabajo de las personas trabajadoras en situación de inactividad, objeto de análisis, ascienden a 623.296, pertenecientes a un total de 558.350 empresas.

II.9.3.1. DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS A 29 DE FEBRERO DE 2020⁶⁹

La distribución de las empresas activas con personal asalariado a 29 de febrero de 2020, clasificadas en función de su tamaño –atendiendo al número de personas trabajadoras asociadas a cada NIF, según el cálculo efectuado por la TGSS– y de su posterior situación de inactividad o no, es la recogida en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 20
DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS EXISTENTES A 29/02/2020 DESGLOSADAS POR TAMAÑO Y SU SITUACIÓN POSTERIOR DE INACTIVIDAD POR ERTE-COVID

Tamaño empresa*	TOTAL NACIONAL		EMPRESAS EN ERTE-COVID				EMPRESAS NO EN ERTE-COVID			
	N.º total de empresas (A)	N.º de personas trabajadoras	N.º de empresas en ERTE-COVID (B)	% N.º de empresas de cada tipo/ N.º total de empresas en ERTE-COVID	% N.º de empresas en ERTE-COVID/ N.º de empresas (B) / (A)	N.º de personas trabajadoras de empresas en ERTE-COVID	N.º de empresas NO en ERTE-COVID (C)	N.º de empresas de cada tipo / N.º total de empresas NO en ERTE-COVID	% N.º de empresas NO en ERTE-COVID/ N.º de empresas (C) / (A)	N.º de personas trabajadoras de empresas NO en ERTE-COVID
Microempresa	1.139.570	3.006.599	444.187	81,95	38,98	1.346.428	695.383	88,20	61,02	1.660.171
Pequeña empresa	158.465	3.107.014	82.504	15,22	52,06	1.605.844	75.961	9,63	47,94	1.501.170
Mediana empresa	27.071	2.660.170	12.951	2,38	47,84	1.262.206	14.120	1,79	52,16	1.397.964
Gran empresa	5.458	6.507.998	2.433	0,45	44,58	2.720.332	3.025	0,38	55,42	3.787.666
TOTAL	1.330.564	15.281.781	542.075	100	40,74	6.934.810	788.489	100	59,26	8.346.971

Fuente: Elaboración propia a partir de la información relativa a las empresas facilitada por la TGSS.

Nota: No incluye la información correspondiente a 16.275 empresas que no se encontraban activas a 29/02/2020.

* Microempresa: menos de diez personas trabajadoras; pequeña empresa: mayor o igual que diez y menor que cincuenta; mediana empresa: mayor o igual a cincuenta y menor a doscientos cincuenta; gran empresa: doscientos cincuenta o más personas trabajadoras.

La información recogida en este cuadro corresponde a todas aquellas empresas activas, en la fecha de referencia, que contaban con personal asalariado y que, en consecuencia, eran susceptibles de poder acogerse a las medidas excepcionales derivadas de los ERTE COVID.

Los resultados anteriores constatan que el número de empresas activas (1.330.564) que, a lo largo del periodo de vigencia de los ERTE-COVID, comunicaron la situación de inactividad de alguna de sus personas trabajadoras supuso el 40,74 % (542.075), representando su plantilla (6.934.810) el 45,38 % del total nacional de personas trabajadoras calculado a dicha fecha.

Las pequeñas empresas fueron quienes más solicitaron estas medidas protectoras (el 52,06 %). Por su parte, las microempresas, en relación con el total nacional, fueron las que en menor medida recurrieron a ellas; sin embargo, representaron el 81,95 % sobre el total de empresas activas al inicio de la pandemia que, progresivamente, se fueron acogiendo a un ERTE-COVID.

⁶⁹ La distribución se realiza a dicha fecha en virtud de lo establecido en el artículo 24.1 del RDL 8/2020.

No obstante, al número de empresas con inactividad resultante del cuadro precedente (542.075) hay que añadir 16.275 empresas, no activas a 29 de febrero de 2020, que comenzaron su actividad una vez iniciado el periodo de vigencia de los ERTE-COVID y posteriormente solicitaron acogerse a estas medidas excepcionales. Como consecuencia de ello, el número total de empresas destinatarias de las medidas derivadas de estos procedimientos de regulación temporal de empleo se elevaría a un total de 558.350, ascendiendo el número de CCC asociados a las mismas a 623.296, tal y como se anticipa en el [cuadro n.º 19](#).

La distribución de los 623.296 CCC correspondientes a los centros de trabajo con inactividad asociados a estas empresas, en función de su tamaño y sector de actividad (CNAE⁷⁰), recogida en el [anexo 8](#) de este Informe, muestra también la prevalencia de las microempresas a este respecto, ya que a dicho grupo pertenecían el 73,47 % de los CCC de los centros de trabajo acogidos a las medidas derivadas de los ERTE-COVID, seguido, en menor medida, por las pequeñas empresas a las que se encontrarían vinculadas el 16,16 % de las cuentas de cotización consideradas.

Tomando en consideración su sector de actividad, destacan el grupo “Comercio al por mayor/menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas” y el grupo “Hostelería” a los que pertenecerían el 26,01 % y el 25,40 %, respectivamente, de los CCC que presentaron una situación de inactividad derivada de la aplicación de los ERTE-COVID.

En este contexto, y a pesar del importante despliegue de medidas arbitradas para contener los efectos negativos derivados de las restricciones económicas y de movilidad ocasionadas por la pandemia –y sin atender a otro tipo de condicionantes que pudieran afectar a la actividad empresarial–, el análisis sobre la situación de las empresas españolas cuya actividad se vio suspendida o reducida en virtud de un ERTE-COVID muestra que estos expedientes de regulación temporal de empleo no lograron mantener la actividad empresarial en el tiempo del 27,73 % de las empresas beneficiarias de las mismas, como se expone a continuación.

II.9.3.2. MANTENIMIENTO DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS

El análisis de la información facilitada por la TGSS –actualizada a 16 de mayo de 2024– relativa a los CCC asociados a las empresas activas al inicio de la pandemia ha permitido constatar la existencia de, al menos, 154.833 empresas inactivas –entendiendo como tales aquellas que tienen todos sus CCC en situación de baja por carecer de personas trabajadoras en alta en Seguridad Social⁷¹– lo que sitúa el porcentaje de mantenimiento de empresas acogidas a un ERTE-COVID en un 72,27 %.

La distribución por CNAE y tamaño de las empresas que se acogieron a las medidas excepcionales derivadas de un ERTE-COVID y que posteriormente devinieron en inactivas, se recoge en el [anexo 9](#) de este Informe.

La información recogida en dicho anexo permite constatar, de nuevo, que el grupo formado por las microempresas fue el que más sufrió las repercusiones derivadas de la crisis económica provocada por la pandemia, alcanzando el 88,19 % (136.542) sobre el total de empresas en la citada situación. Resulta especialmente relevante que la inactividad de las microempresas se imponga con absoluta contundencia al resto de empresas en todos los sectores de actividad.

⁷⁰ Este código de clasificación indica la actividad económica de los centros de trabajo asociado a cada CCC.

⁷¹ No se han incluido las empresas extinguidas por fusión. Por otro lado, la situación de estas empresas en la TGSS es independiente de su disolución legal, ya que algunos CCC pueden reactivarse por el alta posterior de personas trabajadoras si mejora su situación, si bien, se considera un indicador ilustrativo de la actividad del tejido empresarial.

Analizado por sectores de actividad, el grupo de hostelería ha resultado finalmente el sector económico más perjudicado con respecto al cese de su actividad, afectando a 53.924 establecimientos, el 34,83 % del total inactivos, sobrepasando así en 9,43 puntos porcentuales su representatividad del 25,40 % alcanzada en los CCC de las empresas pertenecientes a este sector que se acogieron a un ERTE-COVID. Siguiendo la tendencia manifestada, las microempresas asumieron el 84,79 % de las bajas sufridas en el sector de la hostelería.

Sin embargo, el sector del comercio al por mayor/menor y de reparación de vehículos de motor y motocicletas se sitúa en segundo lugar en la reducción de empresas activas, con un total de 34.887, disminuyendo en 3,48 puntos porcentuales su representatividad con respecto al porcentaje alcanzado en relación con los CCC de las empresas beneficiarias de ERTE-COVID (26,01 %).

II.9.3.3. EMPRESAS INACTIVAS ACOGIDAS Y NO ACOGIDAS A UN ERTE-COVID

Con el fin de poder valorar si la aplicación de las medidas derivadas de los expedientes de regulación temporal de empleo, articulados como consecuencia del COVID-19, tuvieron la incidencia perseguida en la continuidad de las empresas en los distintos sectores de la actividad económica, adicionalmente, se ha efectuado un análisis referido a la inactividad de las empresas -activas a 29 de febrero de 2020— que no se acogieron a dichas medidas.

De acuerdo con la información obrante en la base de datos de empresas facilitada por la TGSS estas inactividades afectaron a un total de 256.477 empresas, cuya distribución por CNAE y tamaño se recoge en el [anexo 10](#) de este Informe, donde se muestra, asimismo, un análisis comparativo de las empresas acogidas o no a las medidas excepcionales derivadas de los ERTE-COVID.

Los resultados obtenidos evidencian, de nuevo, que el de las microempresas fue el grupo más afectado por el cese de su actividad, alcanzando el 95,50 % de los ceses producidos en empresas no acogidas a un expediente de regulación temporal de empleo.

No obstante, se observan importantes diferencias en el porcentaje de las empresas inactivas, atendiendo a su sector de actividad, en función de si se encontraron acogidas o no a las medidas excepcionales derivadas de los ERTE-COVID.

Así, a excepción de los sectores económicos de *“Hostelería”, “Comercio al por mayor/menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas”* y *“Otros servicios”* donde la permanencia en un ERTE-COVID no evitó la reducción de la actividad de un número muy elevado de empresas, las cifras absolutas de cese de actividad en aquellas empresas que no se acogieron a dichos expedientes fueron, con carácter general, superiores. Destacan ampliamente las diferencias porcentuales del 13,59 %, 5,62 % y del 4,30 % advertidas, respectivamente, en los sectores relativos a *“Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca”, “Construcción”* y *“Actividades profesionales, científicas y técnicas”*, respectivamente.

En definitiva, la inactividad de aquellas empresas no acogidas a un expediente de regulación temporal de empleo (256.477) superó en 101.644 a las producidas en empresas que se acogieron a dichas medidas (154.833), alcanzando un porcentaje del 32,53 % de las 788.489 empresas no acogidas a un ERTE-COVID. Mientras tanto, el porcentaje de empresas en situación de inactividad producido respecto del total de 558.350 empresas que se acogieron a un ERTE-COVID alcanzó un 27,73 % del total.

Aun cuando son muchos los factores que inciden en la actividad del tejido empresarial, parece deducirse de las cifras anteriores una mayor eficacia de los ERTE-COVID, en términos de

mantenimiento de empresas, frente a la no adopción de estas medidas de protección, lo que, sin embargo, no restaría importancia a la falta de actividad de 154.833 empresas acaecida tras haber estado acogidas a ellas, lo que debería llevar a la consideración de implantar mejoras en el sistema de protección habilitado que hagan más eficiente su financiación, en previsión de eventuales situaciones similares en el futuro.

II.9.4. Mantenimiento del empleo

II.9.4.1. ANÁLISIS DEL MANTENIMIENTO EN EL EMPLEO

El análisis de la evolución en el empleo de las personas trabajadoras afectadas por situaciones de inactividad (suspensión de contrato o reducción de jornada) derivadas de su inclusión en un ERTE-COVID y, en particular, de la eficacia de estas medidas de protección en términos de mantenimiento del empleo, se ha efectuado mediante el análisis de su vida laboral, circunscrita al periodo temporal transcurrido desde el 1 de marzo de 2020 al 31 de diciembre de 2022⁷².

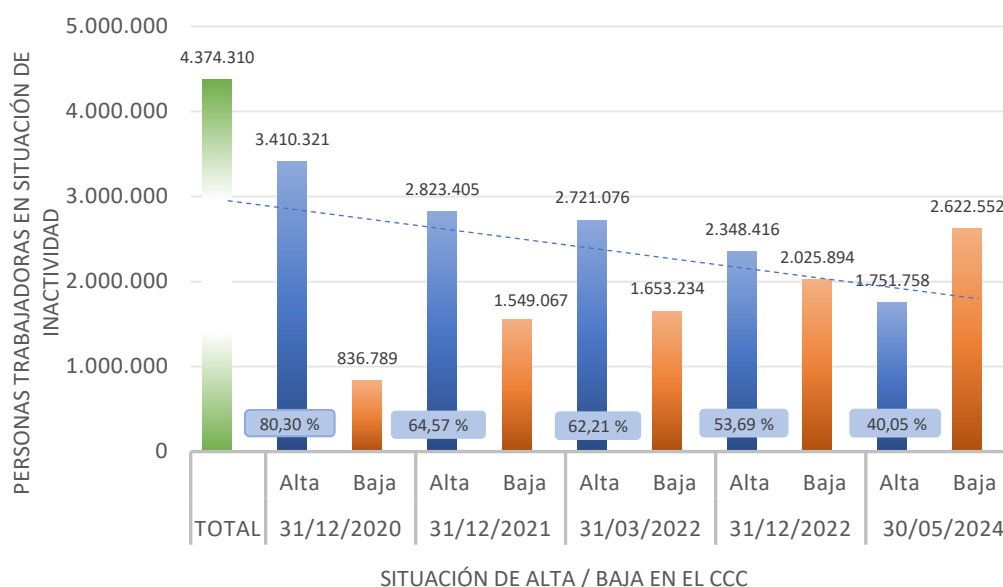
En el [anexo 11](#) de este Informe se recoge el análisis efectuado sobre la base de datos de vida laboral facilitada por la TGSS, donde se determinan las diferentes situaciones de alta o baja de las personas trabajadoras en el mismo CCC en que estuvieron en situación de inactividad derivada de los ERTE-COVID, diferenciadas en cinco hitos temporales (31 de diciembre de 2020; 31 de diciembre de 2021; 31 de marzo de 2022; 31 de diciembre de 2022 y 30 de mayo de 2024 –fecha de extracción de la base de datos–).

Los resultados obtenidos constatan la existencia de un total de, al menos, 4.374.310 personas trabajadoras que estuvieron en situación de inactividad durante el periodo de vigencia de los ERTE-COVID, de los cuales el 97,09 % (4.247.110) fueron incorporados, por primera vez, en esta medida protectora durante los primeros diez meses de su aplicación; el 2,87 % (125.362) durante el año 2021 y el 0,04 % residual (1.838), en los últimos meses en que se hicieron efectivos (enero a marzo de 2022).

La evolución, a lo largo del periodo considerado, de su mantenimiento en alta en el mismo CCC en el que estuvieron en situación de inactividad se muestra en el siguiente gráfico:

⁷² Para valorar la eficacia en el mantenimiento en el empleo de las medidas adoptadas se ha considerado oportuno prolongar el periodo de referencia nueve meses más desde su finalización (31 de marzo de 2022) ya que la mayor incidencia se produjo durante el año en que se inició la pandemia. En este sentido, en el mes de junio de 2021, las personas trabajadoras en situación de inactividad ya representaban menos del 25 % de las incorporadas a un ERTE-COVID en el mismo mes del año anterior.

GRÁFICO N.º 10
EVOLUCIÓN DEL MANTENIMIENTO DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS
AFECTADAS POR UN ERTE-COVID
1/3/2020 A 30/5/2024



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por la TGSS.

Los resultados obtenidos muestran una tendencia continuada y progresiva de desvinculación de las personas trabajadoras con respecto a las empresas donde prestaban sus servicios cuando fue declarada su situación de inactividad derivada de su inclusión en un ERTE-COVID.

Así, a 31 de diciembre de 2020, de las personas trabajadoras incorporadas a un ERTE-COVID hasta dicha fecha (4.247.110), el 80,30 % permanecían en alta en el mismo CCC en el que habían causado su inactividad.

La mayor variación interanual de ceses de personas trabajadoras se produjo a lo largo del año 2021, con un incremento del 85,12 % de bajas en relación con las acaecidas en el año precedente.

A 31 de marzo de 2022, fecha de finalización de las medidas adoptadas por los ERTE-COVID, únicamente el 62,21 % de las personas trabajadoras seguían de alta en el mismo CCC en el que se habían acogido a estas medidas protectoras. Esta cifra sigue descendiendo en los nueve meses siguientes, hasta situar el porcentaje de personas trabajadoras en alta, a 31 de diciembre de 2022, en un 53,69 %, elevándose a 2.025.894 el número de personas trabajadoras en situación de baja.

En los años posteriores continúa la tendencia de decrecimiento, siendo así que, a 30 de mayo de 2024, solo permanecen en las empresas en que estuvieron en situación de inactividad el 40,05 % de las personas trabajadoras.

II.9.4.2. ANÁLISIS DE SUS CAUSAS DE BAJA

Del análisis de las causas de baja asociadas a las 2.025.894 personas trabajadoras que, a 31 de diciembre de 2022, ya no prestaban sus servicios en las empresas donde estuvieron acogidas a un ERTE-COVID, cuyo detalle figura en las primeras columnas del [anexo 12](#) de este Informe, destaca

que las dimisiones o bajas voluntarias fueron el motivo de extinción de la relación laboral más significativo, alcanzando un porcentaje del 29,40 %; superior al que, en conjunto, alcanzarían las bajas definitivas por distintas causas de despido ajenas a la voluntad de la persona trabajadora y al mero cumplimiento del plazo del contrato (bajas no voluntarias, despidos colectivos y despidos por causas objetivas de la empresa) que representaron un 22 %.

Se ha podido comprobar que, de los 2.025.894 de bajas producidas, el 20,58 % (un total de 461.961) correspondía a personas trabajadoras pertenecientes a empresas ya inactivas a 31 de diciembre de 2022 por no mantener ninguna persona trabajadora en alta en ninguno de sus CCC asociados. Asimismo, 50.968 personas trabajadoras cesaron por despido colectivo.

Adicionalmente, el análisis de la evolución del empleo de las 2.025.894 personas trabajadoras que, por diferentes causas no siguieron prestando sus servicios en las empresas en las que fueron incluidas en ERTE-COVID (detallado en el [anexo 12](#)) pone de manifiesto que, a 31 de diciembre de 2022⁷³, 760.207 de ellas (el 37,52 %) se encontraban en alta en otra empresa, con un tiempo medio de colocación entre ambas ocupaciones de siete meses (6,97).

Cabe destacar que, a 30 de mayo de 2024, solo 169.909 personas trabajadoras permanecían en alta en las nuevas empresas, con una antigüedad media en el puesto de trabajo, a esa fecha, de 2,46 años.

Por su parte, la duración en el nuevo empleo de las 590.298 personas trabajadoras apenas superó el medio año, tiempo muy inferior a la antigüedad media de 3,7 años que acumulaban en el momento en que cesaron en las empresas en las que estuvieron en situación de inactividad derivada de un ERTE-COVID. Ello evidenciaría que, al menos en su primera ocupación posterior a la baja en empresas en situación de inactividad, evolucionaron a puestos con menor estabilidad laboral.

Por último, ha de llamarse la atención sobre el tiempo medio de colocación, de 5,93 meses, de las personas trabajadoras que causaron voluntariamente baja en las empresas en ERTE-COVID. Esta situación, unida a la detección de 20.749 empresas inactivas, en las que la totalidad de sus personas trabajadoras causaron baja de forma voluntaria o por dimisión en fechas coincidentes, permite cuestionar la naturaleza real de estas bajas voluntarias, que podrían responder, en algunos casos, más a un acuerdo con la empresa que a la mera voluntad de las personas trabajadoras o a su eventual renuncia unánime.

En definitiva, con independencia de su evolución posterior, de las 2.025.894 personas trabajadoras que, a 31 de diciembre de 2022, habían causado baja en las empresas en que estuvieron incluidas en un ERTE-COVID, el 62,48 % (1.265.687) no tenían una nueva ocupación a esa fecha, mientras que el 37,52 % restante (760.207) había conseguido un nuevo empleo; si bien solo 169.909 permanecían en dicho empleo en mayo de 2024.

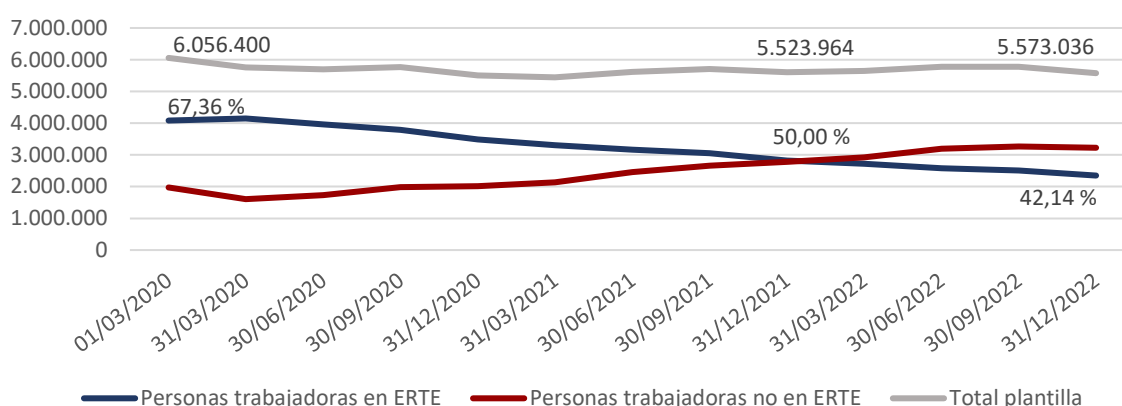
Los datos anteriores revelan, por un lado, un discreto porcentaje de recuperación de empleo de las personas trabajadoras afectadas por un ERTE-COVID que cesaron en las empresas acogidas a estas medidas en los meses próximos a la finalización de la pandemia y, por otro, confirman la inestabilidad del empleo de un porcentaje elevado de los que lograron una colocación posterior a la baja.

⁷³ Fecha de referencia de la base de datos de vida laboral. En consecuencia, no se dispone del dato de aquellas personas trabajadoras que, no estando de alta a esta fecha, consiguieran otra ocupación en una fecha posterior.

II.9.4.3. EVOLUCIÓN DE LA PLANTILLA EN EMPRESAS ACOGIDAS A UN ERTE-COVID

En el siguiente gráfico se recoge la evolución del empleo total con respecto a las 558.350 empresas en situación de inactividad derivada de un ERTE-COVID:

GRÁFICO N.º 11
EVOLUCIÓN DE PLANTILLA EN EMPRESAS EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD DERIVADA DE UN ERTE-COVID
PERIODO: 1 MARZO 2020 A 31 DICIEMBRE 2022



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos facilitadas por la TGSS.

Tal y como puede observarse en el gráfico anterior (cuyo detalle mensual figura en el [anexo 13](#) de este Informe), las personas trabajadoras incluidas en los ERTE-COVID experimentaron una evolución inversa a la del resto del colectivo que no fue amparado, en ningún periodo, por dichas medidas de protección⁷⁴.

A fecha 1 de marzo de 2020, las personas trabajadoras que, posteriormente, serían incluidas en un procedimiento de regulación temporal de empleo derivado del COVID-19 alcanzaban en el conjunto de empresas acogidas a estas medidas el 67,36 % (4.079.648 personas) del total de las plantillas. Sin embargo, a pesar de que uno de los objetivos de estas medidas de protección era el mantenimiento del empleo, a 31 de enero de 2022, estas personas trabajadoras representaban ya, tan solo, la mitad del personal de las empresas en situación de inactividad. Esta tendencia de decrecimiento deriva en que, a 31 de diciembre de 2022, como se ha indicado previamente, un total de 2.025.894 personas trabajadoras no permanecían en alta en la empresa donde habían estado en suspensión de contrato o reducción de su jornada de trabajo, disminuyendo su representatividad respecto del personal total hasta representar un 42,14 %.

Por su parte, el decrecimiento inverso del colectivo de personal no amparado por estas medidas de protección, que a 1 de marzo de 2020 ascendía a 1.976.752 personas trabajadoras, fue del 63,13 %, si bien no comenzó su ascenso hasta mayo de 2020. Así a finales de 2022, alcanzaba la cifra de 3.224.620 personas, es decir, el 57,86 % del personal total de las empresas acogidas a un ERTE-COVID.

⁷⁴ Conformado, a 1 de marzo de 2020, por el resto de personal en alta en la empresa y, en los meses posteriores, por el personal inicial subsistente más el nuevo personal incorporado a la empresa en alta en las fechas consideradas.

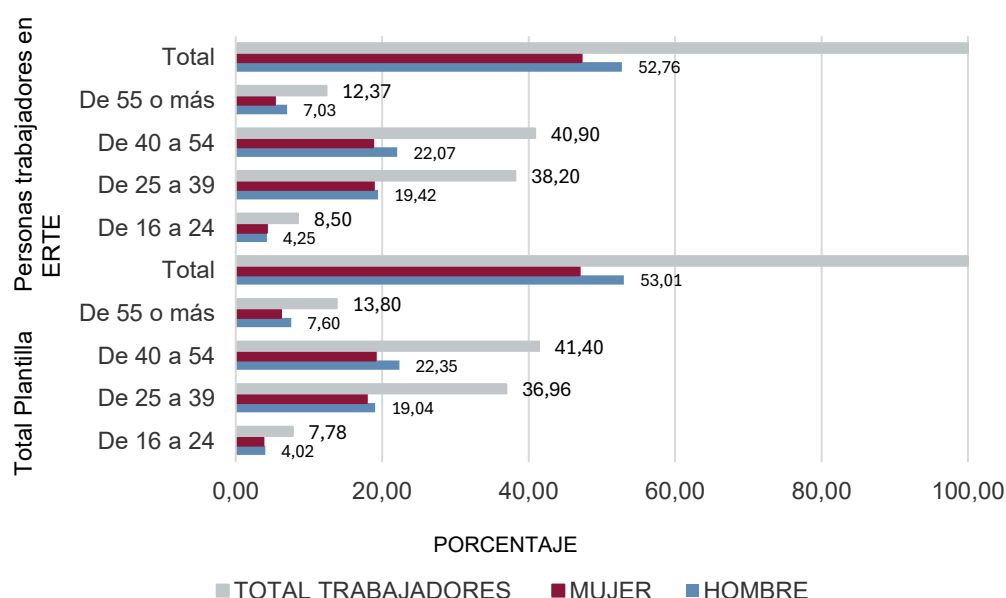
Los datos obtenidos muestran, asimismo, la composición irregular que tuvieron las plantillas de las empresas acogidas a los ERTE-COVID desde el inicio de la pandemia, al menos, hasta el 31 de diciembre de 2022. Destaca el número mínimo de personas trabajadoras (igual a 5.392.383) alcanzado en febrero de 2021 y el nuevo descenso experimentado, tras unos meses de leve recuperación, a finales de enero de 2022, cuando las empresas acogidas a un ERTE-COVID mantenían en alta una plantilla de 5.523.964 personas trabajadoras.

Finalmente, cabe destacar que, a 31 de diciembre de 2022, en el conjunto de empresas beneficiarias de estas medidas protectoras, no se había recuperado el volumen de personal preexistente a 1 de marzo de 2020, existiendo un déficit de personal del 6,48 % con respecto a la situación previa a la pandemia, constatándose la incidencia de la pandemia en el mantenimiento del volumen total de las plantillas de las empresas que se acogieron a estas medidas excepcionales de protección.

II.9.5. Análisis de las personas trabajadoras incluidas en un ERTE-COVID por sexo, edad y tipo de contrato

En el siguiente epígrafe se analiza, en primer lugar, si el sexo y/o la edad de las personas trabajadoras constituyeron factores determinantes para su inclusión –o no– en los ERTE-COVID, ofreciendo los resultados recogidos en el siguiente gráfico, donde se muestra la representatividad de las personas trabajadoras incluidas en dichos procedimientos en relación con el conjunto de las plantillas de las empresas acogidas a estas medidas:

GRÁFICO N.º 12
DISTRIBUCIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS EN ERTE-COVID POR SEXO Y TRAMO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obrante en la base de datos de vida laboral facilitada por la TGSS.

Como se puede observar, no se aprecian desviaciones notables entre el conjunto de personas trabajadoras que conformaban las plantillas de las empresas y las que se acogieron a las medidas

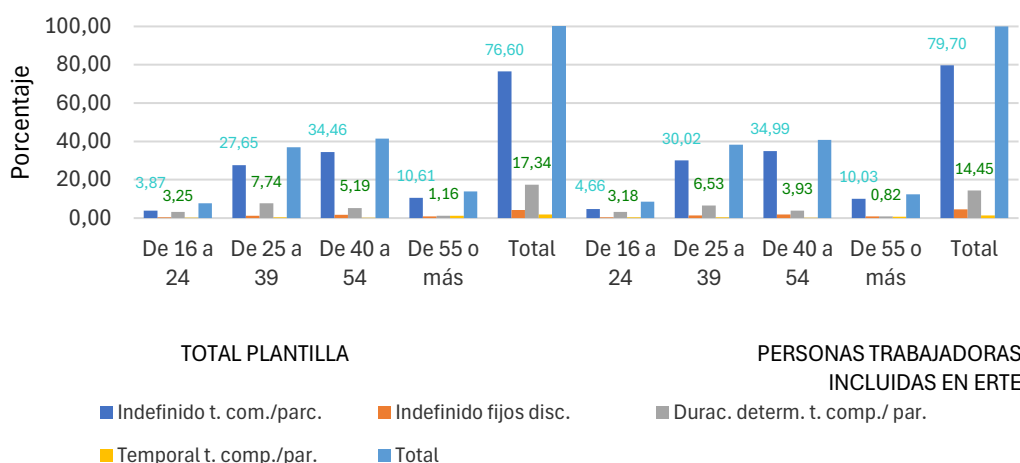
excepcionales derivadas de los ERTE-COVID por razón de sexo, ya que si bien las plantillas de las empresas estaban compuestas en un 53,01 % por hombres y en un 46,99 % por mujeres, su representatividad entre las personas trabajadoras que vieron suspendida o reducida su jornada osciló levemente, siendo de un 52,76 % y de un 47,24 %, respectivamente.

Sin embargo, sí se ha apreciado una diferencia, en términos porcentuales, de casi un 2 % en la representatividad de las personas trabajadoras incluidas en un ERTE-COVID en relación con los tramos de edad. Como se puede observar en el citado gráfico, mientras que el personal menor de 40 años representaba el 44,74 % del total de las plantillas, su presencia en los ERTE-COVID aumentó hasta un 46,70 %, y al contrario, el personal de edad igual o mayor de 40 años, que representaba el 55,20 % en la plantilla de las empresas, disminuyó su porcentaje de participación en los ERTE-COVID hasta un 53,27 %, lo que podría denotar que la menor edad de las personas trabajadoras podría haber favorecido su inclusión en estos procedimientos de regulación temporal de empleo.

No se han observado, sin embargo, diferencias reseñables en la combinación de sexo y tramos de edad de las personas trabajadoras que estuvieron incluidas en un ERTE-COVID respecto del conjunto de la plantilla.

Asimismo, se ha analizado la representatividad de las personas trabajadoras incluidas en estos ERTE atendiendo a su tipo de contrato y tramo de edad, obteniendo los siguientes resultados:

GRÁFICO N.º 13
DISTRIBUCIÓN DE PERSONAS TRABAJADORAS EN EMPRESAS CON ERTE-COVID
POR TIPO DE CONTRATO Y TRAMO DE EDAD



Fuente: Elaboración propia a partir de la información obrante en la base de datos de vida laboral facilitada por la TGSS.

La comparación entre los datos obtenidos para el conjunto de las plantillas acogidas a un ERTE-COVID (parte izquierda del gráfico) y los obtenidos para las personas trabajadoras que fueron incluidas en dichos expedientes (parte derecha) muestra una mayor tendencia a incluir en los ERTE-COVID a personas trabajadoras con un contrato indefinido a tiempo completo o parcial, aumentando su representatividad de un 76,60 % en el conjunto de las plantillas, a un 79,70 % cuando se trata de personas trabajadoras incluidas en estos procedimientos de regulación temporal de empleo.

El aumento de la presencia en los ERTE-COVID de personas trabajadoras con un contrato indefinido fue algo más significativo en los tramos de edad de menores de cuarenta años, dado que mientras en las empresas alcanzaban un porcentaje del 31,52 %, fueron incluidos en estos expedientes en un porcentaje del 34,68 %, lo que podría determinar que ser persona trabajadora menor de cuarenta años con un contrato indefinido, a tiempo completo o parcial, habría podido favorecer su inclusión en los ERTE-COVID.

Por su parte, la representatividad de las personas trabajadoras con contratos de duración determinada (a tiempo completo o parcial) en los ERTE-COVID experimentó una disminución de un 17,34 % a un 14,45 %.

II.10. PUBLICIDAD Y TRANSPARENCIA

Se ha comprobado que las obligaciones en materia de publicidad y transparencia recogidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno fueron atendidas, con carácter general, por los órganos y entidades fiscalizados. Con independencia del cumplimiento de las obligaciones recogidas en el artículo 5 de la precitada Ley, de forma específica, el SEPE y la TGSS efectuaron las adaptaciones oportunas en sus estadísticas oficiales con el fin de ofrecer información actualizada relativa a los beneficiarios de prestaciones por desempleo afectados por los ERTE-COVID y a las personas afiliadas acogidas a dicha medida, respectivamente. De la misma forma publicaron diferentes instrucciones para facilitar a las empresas la presentación de la solicitud de la prestación por desempleo ante el SEPE y la comunicación a la TGSS de las situaciones de inactividad de su plantilla.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social publicó información periódica relativa al impacto del COVID-19 en sus estadísticas. Sin embargo, como se ha señalado en el subepígrafe II.3.2.2 de este Informe, no ha sido publicada información completa relativa al número total de ERTE tramitados como consecuencia del COVID-19 ante las diferentes AALL.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La ejecución de las medidas excepcionales adoptadas por el Gobierno con el objetivo de favorecer el mantenimiento del empleo y la continuidad de las empresas ante la crisis sanitaria, laboral y económica ocasionada por la pandemia derivada del COVID-19, fue posible gracias al esfuerzo y compromiso del personal adscrito a los distintos organismos encargados de su gestión.

La vigencia de estas medidas se extendió desde el 18 de marzo de 2020 al 31 de marzo de 2022, acogándose a las mismas, al menos, 558.350 empresas, siendo beneficiarias de las prestaciones por desempleo reconocidas un total de, al menos, 4.157.854 personas trabajadoras. El gasto presupuestario imputado por el SEPE en concepto de prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID ascendió a 18.272.637.227 euros y las exoneraciones practicadas a las empresas de su aportación a las cotizaciones a la Seguridad Social se elevaron a un importe de 7.964.092.914 euros.

El contexto de emergencia ocasionado por esta pandemia provocó que dichas medidas requiriesen una aplicación inmediata, con el fin de paliar los efectos negativos provocados en las empresas y sus personas trabajadoras como consecuencia del cese o disminución de la actividad económica. A ello se unieron las restricciones de movilidad adoptadas y la insuficiencia de recursos humanos y materiales existentes en dichos organismos para hacer frente al incremento, sin precedentes, de las cargas de trabajo derivadas de la tramitación de los expedientes de regulación temporal de

empleo (ERTE) y de las medidas vinculadas a los mismos, debiendo adaptar, en un escaso periodo de tiempo, sus sistemas de información y sus procedimientos internos de gestión.

Como consecuencia de todo ello, las conclusiones y recomendaciones recogidas en este Informe deben ser consideradas atendiendo al contexto sociosanitario y económico en el que tuvo que desarrollarse la actividad de los organismos incluidos en el ámbito subjetivo de esta fiscalización.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA SOLICITUD DEL PROCEDIMIENTO DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO

1. La Dirección General de Trabajo (DGT), como autoridad laboral competente para la tramitación y resolución de los procedimientos de regulación temporal de empleo de ámbito nacional no dispuso, en el periodo temporal objeto de fiscalización, de una aplicación informática que le permitiese tramitar, de una forma ordenada y sistemática, los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) presentados por las empresas durante la pandemia derivada del COVID-19.

La ausencia de desarrollo e implantación de una aplicación informática para la tramitación y gestión administrativa de los ERTE derivados del COVID-19 (ERTE-COVID) ha provocado una insuficiente trazabilidad de la gestión de sus procedimientos y una falta de control, impidiendo conocer el número de expedientes tramitados por este centro directivo, el sentido de las resoluciones emitidas o, en su caso, de las solicitudes estimadas por silencio administrativo, lo que ha conllevado la emisión de resoluciones contradictorias, incongruentes y duplicadas.

Como consecuencia de lo anterior, así como del excepcional incremento sufrido en el número de expedientes solicitados durante la pandemia, los procedimientos de instrucción y tramitación implantados por la DGT en esta materia han resultado insuficientes e ineficaces para garantizar su adecuado seguimiento y control, imposibilitando, asimismo, su resolución en el plazo de cinco días establecido por el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (subepígrafes II.3.2.1, II.3.2.3 y II.6.2.1).

Recomendación 1. La DGT debería adoptar las medidas necesarias dirigidas a implantar un procedimiento informatizado de tramitación de los expedientes de regulación temporal de empleo que le permita efectuar un eficaz reconocimiento, seguimiento y control sobre los expedientes tramitados en su ámbito de competencias.

2. Este Tribunal ha observado una falta de comunicación y coordinación entre las diferentes autoridades laborales, lo que ha impedido el ejercicio de un control adecuado sobre los ERTE-COVID autorizados por cada órgano en su ámbito de competencias, provocando duplicidades en la tramitación y gestión de estos procedimientos de regulación de empleo y, en ocasiones, su autorización por órganos que no eran competentes para ello (subepígrafe II.3.2.3).

Recomendación 2. La DGT, como autoridad laboral competente para la tramitación y resolución de los procedimientos de regulación temporal de empleo de ámbito nacional, debería promover la implantación de un protocolo de comunicación e intercambio de información, así como intentar armonizar, de forma consensuada, una forma de actuación bajo unos criterios comunes entre las distintas autoridades laborales, respetando el ejercicio de sus competencias respectivas.

3. La inexistencia, en el periodo temporal objeto de fiscalización, de un procedimiento normalizado de notificación al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de las resoluciones adoptadas por

las autoridades laborales⁷⁵ en esta materia ha dificultado el adecuado reconocimiento y control de las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTE-COVID por este organismo, al verse limitada, en ocasiones, la comprobación de la preceptiva constatación de la existencia de la fuerza mayor alegada por la empresa y, con ello, la determinación del ámbito temporal, la medida adoptada y las personas trabajadoras afectadas (subepígrafe II.3.2.3).

4. Los encargos de gestión a medios propios formalizados para apoyar a la DGT en la tramitación de los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, con motivo del elevado volumen de solicitudes recibidas, han supuesto la realización de actividades estrechamente vinculadas al ejercicio de potestades administrativas, pudiendo exceder del alcance que el ordenamiento jurídico atribuye a estos encargos, sin que haya quedado acreditada la existencia de un control efectivo y un seguimiento adecuado, por parte de dicho centro directivo, sobre los expedientes tramitados por la empresa pública objeto del encargo (epígrafe II.3.3).

Recomendación 3. La DGT debería procurar que se especifique con detalle en el clausulado de los encargos que se formalicen con medios propios las concretas actividades materiales de apoyo a llevar a cabo, asegurando que no se trate de tareas ni actos coincidentes con la competencia atribuida normativamente al órgano, para evitar que puedan dar lugar a la sustitución fáctica del órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones.

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

5. El número de prestaciones contributivas por desempleo abonadas a lo largo del periodo de vigencia de los ERTE-COVID se elevó a 24.042.861, siendo sus beneficiarias, al menos, 4.157.854 personas trabajadoras. La necesidad de atender este elevado volumen de prestaciones, en un escaso periodo de tiempo, requirió la adaptación de los procedimientos internos de tramitación implantados por el SEPE hasta dicho momento, restringiendo los controles previos establecidos para el reconocimiento de estas prestaciones, priorizando la protección social de las personas trabajadoras.

Esta situación, unida a los diferentes medios habilitados para la presentación de las solicitudes colectivas de prestaciones y a la configuración de los distintos sistemas de información intervinientes en su procedimiento de reconocimiento, gestión y control, ha provocado una deficiente trazabilidad de los procedimientos y expedientes con respecto a la tramitación administrativa de estas prestaciones (epígrafe II.4.2).

Recomendación 4. El SEPE debería adoptar las medidas oportunas tendentes a lograr la simplificación del procedimiento de reconocimiento, gestión y control de las prestaciones por desempleo unificando, en la medida de lo posible, bajo la misma tecnología, los diferentes sistemas de información existentes en la actualidad.

6. El SEPE, en los momentos iniciales de la pandemia, con el fin de agilizar la tramitación del elevado volumen de solicitudes de prestaciones efectuadas, procedió a su reconocimiento en

⁷⁵ En el trámite de alegaciones, la DGT manifiesta que durante la pandemia dicho centro directivo remitió con periodicidad diaria las resoluciones dictadas en ERTE por FM al SEPE vía correo electrónico. Sin embargo, el incidente de ciberseguridad registrado el 9 de junio de 2021 en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que se extendió hasta el 9 de julio y que afectó gravemente al funcionamiento de la DGT, supuso la pérdida de numerosa información y documentación almacenada en los discos de red y, en particular, en los archivos de los correos electrónicos anteriores a esas fechas que, según señala la DGT, finalmente no fue posible recuperar.

base a la información comunicada por la empresa y, en ocasiones, sin disponer previamente de la comunicación de la constatación de la existencia de la fuerza mayor por la autoridad laboral, priorizando, de este modo, la protección social de las personas trabajadoras sobre la verificación previa del cumplimiento de los requisitos legales, provocando la posterior regularización de un elevado número de prestaciones (epígrafe II.4.2).

7. Las actuaciones de control, efectuadas por el SEPE, con posterioridad al reconocimiento y abono de las prestaciones económicas por desempleo derivadas del COVID-19, dirigidas a verificar su correcta concesión, no han respondido a una planificación adecuada de los requisitos objeto de revisión y del volumen de personas trabajadoras afectadas.

Esta falta de planificación, unida a que las regularizaciones efectuadas se realizaron de forma manual sobre sus sistemas de información, ha conllevado que los resultados obtenidos en este proceso de revisión no puedan ser debidamente documentados y cuantificados (epígrafe II.4.4.).

8. Con independencia de los controles efectuados por este organismo autónomo, este Tribunal ha evidenciado la existencia de, al menos, 10.896 beneficiarios de prestaciones por desempleo derivadas del COVID-19 cuya situación de inactividad no figuraba comunicada por su empresa a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), elevándose el importe de las nóminas abonadas a este colectivo a un total de 24.656.594 euros (epígrafe II.4.4).

Recomendación 5. El SEPE debería proceder, a la mayor brevedad posible, a analizar y revisar el adecuado reconocimiento de las prestaciones abonadas a estos beneficiarios y, en el supuesto de confirmarse su incorrecta percepción, iniciar el procedimiento de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas garantizando, de esta forma, el cumplimiento de los principios de legalidad y eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

9. El SEPE no efectúa una auditoría regular ordinaria de los sistemas de información utilizados en la gestión de las prestaciones por desempleo cada dos años, a través de una entidad certificadora acreditada, con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el Esquema Nacional de Seguridad, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 31 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (epígrafe II.4.5).
10. Asimismo, tampoco ha llevado a cabo los análisis de riesgos de sus sistemas de información, correspondientes a los años 2020 y 2021, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 4.2.d) de la Orden TES/369/2023, de 10 de abril, por la que se aprueba la Política de Seguridad de la Información y de los Servicios en el ámbito de la administración digital en el Ministerio de Trabajo y Economía Social y se crea el Comité de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Departamento (epígrafe II.4.5).

Recomendación 6. El SEPE debería adoptar las medidas necesarias dirigidas a lograr la certificación de conformidad de sus sistemas de información con el Esquema Nacional de Seguridad, así como proceder a realizar tanto las auditorías regulares ordinarias con la periodicidad y requisitos establecidos en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, como los análisis de riesgos anuales recogidos en la Orden TES/369/2023, de 10 de abril.

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL SEPE

11. Este Tribunal ha verificado una pérdida continuada de personal funcionario de carrera en la dotación efectiva de la plantilla del SEPE, durante el periodo 2018/2022, disminuyendo un 14,91 % (855 personas) su número de efectivos. El grado de cobertura de su plantilla de

personal funcionario (carrera e interino de vacante) era, a 31 de diciembre de 2022, tan solo del 70,07 %.

Esta situación se ve, además, agravada por el envejecimiento de la plantilla, ya que a 31 de diciembre de 2022 el 43,41 % de su personal superaba los 50 años, y, por su falta efectiva de reposición (epígrafe II.5.2).

12. La pérdida de personal funcionario de carrera ha venido siendo compensada, sistemáticamente, mediante la incorporación de personal funcionario interino, especialmente en el periodo temporal objeto de fiscalización, donde dicho colectivo aumentó en un 47,35 %.

Esta situación, agravada por el aumento de las cargas de trabajo asumidas en los últimos años y coyunturalmente por la pandemia originada por el COVID-19, evidencia un déficit estructural y permanente de su plantilla que no debería ser suplido, de forma recurrente, mediante la contratación de personal interino. Como consecuencia de la falta de una plantilla suficiente para atender, de forma adecuada, las funciones que tiene encomendadas, la calidad y eficacia de los servicios de protección social que el SEPE presta a los ciudadanos podrían estar viéndose afectados (epígrafes II.5.2 y II.5.3).

Recomendación 7. El SEPE debería adoptar las medidas necesarias tendentes a evitar la pérdida progresiva de personal, impulsando la aprobación de una relación de puestos de trabajo adecuada y con dotación suficiente que le permita disponer de una plantilla estable integrada por el personal propio necesario para atender con garantías de calidad y eficacia las funciones que tiene asignadas normativamente.

III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS AL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS EXONERACIONES A LAS EMPRESAS DE LA APORTACIÓN EMPRESARIAL DE LAS COTIZACIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL

13. Entre marzo de 2020 y septiembre de 2021 la TGSS no dispuso de información suficiente y adecuada que le permitiese verificar si las situaciones de inactividad de las personas trabajadoras comunicadas por las empresas se encontraban amparadas por un procedimiento de regulación temporal de empleo autorizado previamente por la autoridad laboral. Esta falta de información fue debida a la falta de remisión, con carácter general, de información al respecto por las autoridades laborales al no estar contemplada con carácter preceptivo en la normativa de aplicación. Esta situación fue solventada con la entrada en vigor del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre (subepígrafe II.6.2.1).
14. Asimismo, al inicio de la pandemia, impelida por la necesidad de aplicar de forma inmediata las medidas adoptadas, la TGSS practicó las exoneraciones de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social con base en la información comunicada por las empresas en sus declaraciones responsables, relegando a un momento posterior la realización de los controles establecidos en el artículo 24.3 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, tendentes a verificar el reconocimiento previo de la prestación económica por desempleo a las personas trabajadoras objeto de exoneración.

Con posterioridad, las actuaciones de control implantadas por la TGSS le han permitido verificar la existencia de diferentes tipologías de indicios de incumplimiento relacionados con la exoneración de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social que podrían afectar a 278.757 empresas y a 1.769.253 personas trabajadoras, procediendo a su comunicación al Organismo

Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para el ejercicio de las competencias que este último tiene atribuidas en esta materia (subepígrafe II.6.2.2).

III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA CONTABILIZACIÓN Y FINANCIACIÓN

15. Las obligaciones netas reconocidas por el SEPE como consecuencia de las prestaciones económicas por desempleo derivadas de los ERTE-COVID ascienden a 18.272.637.227 euros. El 69,47 % de dicho gasto fue aplicado al presupuesto del año 2020.

No obstante, este Tribunal no ha podido conciliar el importe de las obligaciones netas reconocidas, certificado por este organismo autónomo, con el reflejado en sus estados financieros, al no disponer de una aplicación presupuestaria específica para la imputación diferenciada de este gasto, habiéndose registrado de manera conjunta con el resto de las prestaciones contributivas por desempleo reconocidas por el organismo (subepígrafe II.7.1.1).

16. Las modificaciones de crédito efectuadas para atender las necesidades financieras provocadas por el elevado aumento del gasto derivado de las prestaciones económicas por desempleo reconocidas como consecuencia del COVID-19 fueron financiadas, en su gran mayoría, mediante los recursos propios del SEPE, destinando a esta finalidad 13.534.705.466 euros de su remanente de tesorería no afectado. En consecuencia, la financiación europea específica para atenuar los riesgos de desempleo como consecuencia del COVID-19 recibida a través del instrumento SURE, que ascendió a 21.324.830.000 euros, no ha sido transferida al citado organismo autónomo⁷⁶ (subepígrafe II.7.1.2).
17. El importe total de las exoneraciones practicadas a las empresas en su aportación empresarial a las cotizaciones a la Seguridad Social como consecuencia de los ERTE-COVID ascendió a 7.964.092.914 euros.

La minoración de ingresos para el Sistema de Seguridad Social derivada de estas exoneraciones practicadas a las empresas no ha tenido una repercusión presupuestaria en los diferentes organismos que financian las prestaciones cubiertas por cada uno de ellos, siendo registrada, exclusivamente, en su contabilidad financiera, en aplicación de lo dispuesto en el criterio fijado mediante oficio de 27 de enero de 2021 de la Intervención General de la Administración del Estado, en contraposición a lo establecido en el artículo 24.5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (epígrafe II.7.2).

III.6. CONCLUSIÓN RELATIVA A LAS ACTUACIONES DESARROLLADAS POR LA ITSS

18. La ITSS implantó, desde el inicio de la pandemia, la ejecución de campañas específicas dirigidas a evitar el fraude en el reconocimiento de las prestaciones económicas por desempleo y en las exoneraciones de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social practicadas como consecuencia de los ERTE-COVID.

⁷⁶ La Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional manifiesta en sus alegaciones que “el Tesoro obtuvo la financiación correspondiente a esos pagos del instrumento SURE. Esta financiación se ingresó en la cuenta del Tesoro, pero las salidas de tesorería no corresponden con una financiación concreta. El Tesoro va obteniendo su financiación (con diversos instrumentos) a lo largo del tiempo y gestiona la tesorería resultante, con la cual se pagan todas las obligaciones del Estado. En el momento en que los fondos de las diferentes fuentes de financiación se ingresan en la cuenta operativa del Tesoro, pasan a formar parte de la Tesorería del Estado que, como toda tesorería, es fungible y no está afecta a ningún ingreso ni fuente de financiación, ni a ningún gasto concreto”.

Sin embargo, el alcance de las actuaciones desarrolladas por este organismo autónomo, en este ámbito, se ha visto limitado, hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, a la inspección de 11.688⁷⁷ empresas, regularizando un importe de 75.949.433 euros como consecuencia de las exoneraciones de las cotizaciones sociales practicadas a 55.558 personas trabajadoras. Estas actuaciones están muy alejadas del elevado volumen de indicios de incumplimiento comunicado por la TGSS, debido a la imposibilidad de atender dicha carga de trabajo con los medios personales de que dispone la ITSS, revelándose insuficientes para dar cumplimiento al mandato legal establecido en esta materia en situaciones excepcionales como la derivada de la pandemia del COVID (subapartado II.8).

III.7. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

19. El número de prestaciones mensuales abonadas entre marzo de 2020 y enero de 2024 en concepto de prestaciones económicas por desempleo derivadas de los ERTE-COVID se elevó a 24.042.861. En el mes de mayo de 2020 alcanzó su grado máximo de cobertura con el 22,07 % sobre el colectivo total de personas afiliadas al régimen general de la Seguridad Social. Solo en el año 2020 las prestaciones abonadas ascendieron a 16.212.236 (el 80,62 % del número total de prestaciones contributivas abonadas por el SEPE en dicho año). Todo ello denota el elevado grado de protección logrado con esta prestación dirigida a paliar los efectos negativos derivados de la pandemia surgida por el COVID-19 (epígrafe II.9.2).
20. La amplia cobertura de la acción protectora tuvo, asimismo, su reflejo en el elevado número de empresas que estuvieron cubiertas en situación de inactividad derivada de un ERTE-COVID, un total de 542.075, el 40,74 % de las 1.330.564 empresas con personal asalariado, existentes a 29 de febrero de 2020, incrementadas en 16.275 empresas que iniciaron su actividad con posterioridad a dicha fecha.

Las microempresas fueron las principales destinatarias de los ERTE-COVID, seguidas de las pequeñas empresas, a las que pertenecían, respectivamente, el 73,47 % y el 16,16 % de los 623.296 códigos de cuenta de cotización correspondientes a los centros de trabajo con inactividad de las empresas que se acogieron a estas medidas de protección.

Respecto a su sector de actividad, los centros de trabajo con inactividad se concentraron en más de un 50 % en solo dos grupos: *“Comercio al por mayor/menor, reparación de vehículos de motor y motocicletas”* (26,01 %) y *“Hostelería”* (25,40 %) (subepígrafe II.9.3.1).

21. A pesar del importante despliegue de medidas arbitradas para contener los efectos negativos derivados de las restricciones económicas ocasionadas por la pandemia, cuyo fin último era mantener la actividad de las empresas afectadas por ellas, el análisis efectuado sobre la situación de las 558.350 empresas que se acogieron a un ERTE-COVID ha revelado la existencia de un total de 154.833 empresas, el 27,73 % del total, que no lograron el objetivo pretendido de mantener su actividad empresarial en el tiempo y, en ocasiones, ni siquiera durante la pandemia.

⁷⁷ En el trámite de alegaciones la Dirección del OEITSS manifiesta que, sin perjuicio de las actuaciones llevadas a cabo en materia de verificación de exoneraciones de cotizaciones sociales, la Inspección también ha efectuado otras actividades comprobatorias en materia de connivencia en el cobro de prestaciones por desempleo vinculadas al COVID-19, así como las derivadas de la emisión del informe preceptivo recogido en la DA primera del RDL 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, afectando, en consecuencia, el conjunto de las actuaciones inspectoras llevadas a cabo en el marco de los ERTE-COVID a 62.683 empresas.

Los resultados del análisis constatan, asimismo, la preeminencia de las microempresas sobre el resto de las empresas inactivas en todos los sectores de actividad, representando el 88,19 % del total. Por sectores de actividad, el grupo de hostelería ha resultado finalmente el sector económico más perjudicado con respecto al cese de su actividad, afectando a 53.924 establecimientos, el 34,83 % del total inactivos (subepígrafe II.9.3.2).

22. El análisis de las 788.489 empresas que no estuvieron en situación de inactividad derivada de un ERTE-COVID en el mismo periodo fija su porcentaje de mantenimiento en un 67,47 %, frente al 72,27 % alcanzado por las empresas que se acogieron a dichos expedientes de regulación temporal de empleo.

Los resultados obtenidos con respecto a las 256.477 empresas inactivas que no se acogieron a un ERTE-COVID evidencia, de nuevo, que las microempresas fueron el grupo más afectado por el cese de su actividad, alcanzando el 95,50 % de ellas.

De las cifras anteriores puede deducirse que fue más eficaz, en términos de mantenimiento de actividad empresarial, acogerse a los ERTE-COVID que no hacerlo. No obstante, el elevado número de empresas inactivas a fecha de 16 de mayo de 2024, igual a 411.310 (el 30,91 % de las existentes a 29 de febrero de 2020) denota la insuficiencia del sistema de protección habilitado para asegurar la supervivencia a medio plazo de la actividad de las empresas, así como la necesidad de implantar mejoras que hagan más eficiente su financiación, sin obviar que estas medidas constituyen solo uno de los múltiples factores que inciden en la continuidad de las empresas (subepígrafe II.9.3.3).

23. En consonancia con el elevado número de empresas que se acogieron a un ERTE-COVID, el número de personas trabajadoras que estuvieron en situación de inactividad durante su periodo de vigencia ascendió a 4.374.310, de las cuales el 97,09 % (4.247.110) fueron incorporadas a esta medida protectora durante los diez primeros meses de su aplicación.

Los resultados del análisis de su vida laboral constatan una tendencia gradual de desvinculación con respecto a las empresas donde prestaban sus servicios cuando fueron incluidas en un ERTE-COVID, situándose el porcentaje de mantenimiento del empleo en el mismo centro de trabajo, a 31 de marzo de 2022, fecha de finalización de la aplicación de estas medidas, únicamente en un 62,21 %, y a fecha 31 de diciembre de dicho año, en un 53,69 %. Su situación actualizada a 30 de mayo de 2024 rebaja la cifra de mantenimiento del empleo en el mismo centro de trabajo hasta un 40,05 %.

La existencia de 2.025.894 personas trabajadoras en situación de baja, a 31 de diciembre de 2022, en su anterior centro de trabajo, podría vincular la eficacia de los ERTE-COVID, en términos de mantenimiento del empleo, a los periodos de aplicación de estas medidas en empresas en situación de inactividad y, en todo caso, al semestre posterior con el fin de evitar la pérdida de las exoneraciones practicadas (subepígrafe II.9.4.1).

24. El estudio de la composición de las plantillas de las empresas en situación de ERTE-COVID, desde marzo de 2020 a 31 de diciembre de 2022, permite constatar la disminución de la representatividad de las personas trabajadoras incluidas en los ERTE-COVID en comparación con el resto del colectivo de dichas empresas que no fue amparado, en ningún periodo, por dichas medidas de protección.

Aun cuando uno de los objetivos de estas medidas de protección era el mantenimiento del empleo, el personal incluido en un ERTE-COVID, que a 1 de marzo de 2020 representaba el 67,36 % (4.079.648 personas) del total de las plantillas de las empresas en situación de

inactividad, a 31 de enero de 2021 había visto reducida ya su representatividad a tan solo la mitad del personal total, tendencia decreciente que derivó en su escaso porcentaje de presencia, reducido a un 42,14 % a 31 de diciembre de 2022.

Aunque la salida del personal que estuvo en un ERTE-COVID fue paulatinamente compensada en el conjunto de empresas beneficiarias de estas medidas protectoras con la incorporación de nuevo personal, a 31 de diciembre de 2022, no habían recuperado el volumen de personal preexistente al inicio de la pandemia, existiendo un déficit del 6,48 % con respecto a 1 de marzo de 2020, lo que evidenciaría la incidencia negativa que la pandemia tuvo en el mantenimiento del volumen total de las plantillas de las empresas que se acogieron a estas medidas excepcionales de protección (subepígrafe II.9.4.3).

Madrid, 28 de julio de 2025

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1	ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN.....	111
ANEXO 2	NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN	115
ANEXO 3	RÉGIMEN JURÍDICO	119
ANEXO 4	MARCO NORMATIVO.....	131
ANEXO 5	MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS ERTE-COVID.....	133
ANEXO 6	BASES DE DATOS ANALIZADAS	139
ANEXO 7	COBERTURA DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DEL SEPE	141
ANEXO 8	DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD DE LOS CCC CON INACTIVIDAD DE EMPRESAS EN ERTE-COVID	143
ANEXO 9	EMPRESAS EN ERTE-COVID INACTIVAS A FECHA 16 DE MAYO DE 2024 DESGLOSADAS POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD ...	145
ANEXO 10	EMPRESAS NO EN ERTE-COVID INACTIVAS A FECHA 16 DE MAYO DE 2024 DESGLOSADAS POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD Y COMPARACIÓN DE TOTAL EMPRESAS INACTIVAS.....	147
ANEXO 11	EVOLUCIÓN DEL MANTENIMIENTO EN EL EMPLEO DE PERSONAS TRABAJADORAS EN ERTE-COVID	149
ANEXO 12	CAUSAS DE BAJA DE PERSONAS TRABAJADORAS EN ERTE-COVID Y EVOLUCIÓN DEL MANTENIMIENTO EN EL EMPLEO A 31/12/2022.....	151
ANEXO 13	EVOLUCIÓN MENSUAL DE LA PLANTILLA EN EMPRESAS EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD DERIVADA DE UN ERTE-COVID	153

ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA FISCALIZACIÓN

1.- Ámbitos subjetivo, objetivo y temporal

El ámbito subjetivo⁷⁸ de la fiscalización ha estado constituido por:

- a) el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) como organismo autónomo de la Administración General del Estado (AGE), adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES) al que se le atribuyen la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo –entre las que se recogen la gestión y el control de las prestaciones por desempleo⁷⁹– dentro del marco establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo;
- b) el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), adscrito también al mencionado Ministerio, a quien corresponden la vigilancia y exigencia de las normas legales y reglamentarias sobre obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de Seguridad Social encomendadas en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOSITSS);
- c) la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) como servicio común del Sistema de Seguridad Social, adscrito al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a quien corresponde la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, así como la gestión y control de la cotización y recaudación de las cuotas del mencionado Sistema, y
- d) la Dirección General de Trabajo (DGT) –órgano directivo dependiente del citado MITES– como autoridad laboral (AL) competente, para la constatación de la existencia de fuerza mayor (FM) en los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), cuando las personas trabajadoras afectadas por estos procedimientos de suspensión de contratos o reducción de jornada desarrollen su actividad o se encuentren adscritos a centros de trabajo ubicados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas o presten sus servicios en Departamentos, entes, organismos o entidades encuadrados en la AGE

⁷⁸ En el [anexo 2](#) se recoge la naturaleza, régimen jurídico y rendición de cuentas de los órganos incluidos en el ámbito subjetivo de la fiscalización.

⁷⁹ De acuerdo con el artículo 3.1.c) del Real Decreto 504/2011, de 8 de abril, de estructura orgánica y funciones del Instituto Social de la Marina corresponde a dicha entidad gestora la gestión de las prestaciones por desempleo de los trabajadores incluidos en el régimen especial de la Seguridad Social de los trabajadores del mar. En virtud de esta competencia dicho Instituto procede al reconocimiento de la prestación, si bien el resto de las fases del procedimiento (elaboración y remisión de las nóminas a la TGSS, así como la imputación presupuestaria de las prestaciones reconocidas, entre otras) son efectuadas por el SEPE, realizándose el pago material de la prestación a través de los circuitos financieros de la precitada Tesorería General. Por ello, debido a la escasa representatividad que las prestaciones reconocidas en este régimen especial suponen sobre el total de prestaciones por desempleo reconocidas como consecuencia de los ERTE vinculados al COVID-19 (0,21 %), se ha excluido del ámbito subjetivo de esta fiscalización el reconocimiento de las prestaciones efectuado por el Instituto Social de la Marina, si bien sí han sido objeto de análisis las fases posteriores al reconocimiento de estas prestaciones.

Anexo 1-2/4

El ámbito objetivo ha comprendido el análisis de los procedimientos de reconocimiento y control implantados por el SEPE, con el fin de garantizar el adecuado reconocimiento de las prestaciones contributivas por desempleo atendiendo a las medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de la actividad recogidos en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 (RDL 8/2020), así como el mantenimiento en el empleo de las personas trabajadoras afectadas por estas medidas extraordinarias.

Asimismo, la fiscalización se ha extendido a aquellos procedimientos de control implantados por el SEPE y la TGSS con el fin de verificar que las exoneraciones del pago de la cuota empresarial a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta practicadas en beneficio de las empresas acogidas a estas medidas excepcionales garantizan los principios que deben regir la gestión de estos recursos públicos, sin que dicho análisis haya abarcado el procedimiento de reconocimiento y cálculo de los porcentajes de exoneración.

Con respecto a la ITSS se han analizado las actividades inspectoras desarrolladas en relación con la obtención y disfrute de las prestaciones por desempleo y de las exoneraciones del pago de cuotas a la Seguridad Social derivadas de las medidas extraordinarias implantadas por el mencionado RDL 8/2020.

Por último se ha analizado el procedimiento de gestión y control implantado por la DGT –como AL competente para la autorización de los ERTE contemplados en el artículo 25.2 del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada– con el fin de garantizar que las medidas adoptadas en materia de protección por desempleo y exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social vienen precedidas de la correspondiente solicitud del ERTE por la empresa.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, las actuaciones fiscalizadoras se han centrado en las actividades desarrolladas por los citados órganos durante los ejercicios 2020 a 2022, sin perjuicio de haber analizado también cuanta documentación, hechos y actuaciones, anteriores y posteriores a dichos ejercicios, se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados para esta fiscalización.

2.- Metodología

De acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, se ha realizado una fiscalización eminentemente operativa o de gestión, con aspectos de cumplimiento.

Atendiendo a los objetivos fijados en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de febrero y modificadas el 23 de julio de 2024 se han analizado y evaluado los procedimientos de concesión y control de las prestaciones contributivas por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los ERTE derivados del COVID-19, implantados por el SEPE, con el fin de garantizar su adecuado reconocimiento y, en su caso, la reclamación y recuperación de la deuda generada por las prestaciones indebidamente percibidas.

Asimismo, se ha analizado y evaluado si la estructura de personal de que dispone este organismo autónomo permite el adecuado cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas.

Anexo 1-3/4

Igualmente se han analizado las aplicaciones informáticas utilizadas en el reconocimiento, gestión y control de estas prestaciones con el fin de verificar su adecuación a la normativa y principios aplicables en materia de seguridad de la información.

También se han evaluado los procedimientos de control implantados por la TGSS en relación con la exoneración a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social como consecuencia de los ERTE derivados del COVID-19, con el fin de garantizar que el colectivo protegido y el periodo temporal objeto de exoneración es coincidente con los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, analizando, asimismo, los procesos de intercambio de información implantados entre la TGSS y el SEPE para garantizar el control de estas exoneraciones de cuotas.

Por otro lado, se ha verificado si los estados financieros del SEPE, la TGSS y el resto de los órganos que han asumido el coste de estas prestaciones y de las exoneraciones de la aportación empresarial a las cuotas de la Seguridad Social reflejan adecuadamente estos gastos, de conformidad con las normas presupuestarias y los criterios contables dictados al efecto, sin que dicho análisis haya tenido por objeto emitir una opinión sobre la fiabilidad de la información que suministran dichos estados financieros.

Además, se ha analizado la eficacia de las medidas excepcionales adoptadas en el marco de los ERTE derivados del COVID-19 verificando si su implantación ha repercutido en la pervivencia de las empresas y en el mantenimiento en el empleo de las personas trabajadoras afectadas por los mismos.

Finalmente, se han analizado las actuaciones desarrolladas por la ITSS relacionadas con el control de las prestaciones contributivas por desempleo y de las exoneraciones a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cuotas a la Seguridad Social derivadas de los ERTE tramitados como consecuencia del COVID-19, atendiendo a las potestades administrativas que se le encomiendan en la LOSITSS.

Para la consecución de los objetivos de la fiscalización, se han efectuado todas las comprobaciones y pruebas, tanto sustantivas como de cumplimiento, que se han considerado necesarias para la obtención de los datos e información que soportan los resultados de la presente fiscalización en relación con cada uno de sus objetivos. Además, se han utilizado las técnicas de auditoría generalmente aceptadas, así como, principalmente, la aplicación de técnicas de análisis de datos.

En particular, los trabajos necesarios para el cumplimiento de los objetivos se han llevado a cabo en las Direcciones Generales del SEPE y de la TGSS, en la Dirección General del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en la DGT, mediante la obtención de datos y la realización de comprobaciones y verificaciones sobre toda aquella documentación e información disponible al efecto (manuales de procedimiento, bases de datos, aplicaciones informáticas, expedientes de regulación temporal de empleo, expedientes de reconocimiento de prestaciones, nóminas de pago de prestaciones, estados contables, intercambio de información para la exoneración de cotizaciones sociales practicadas, informes de vida laboral, estadísticas, entre otros), así como mediante la realización de entrevistas con los responsables de los distintos órganos relacionados con los objetivos de la fiscalización.

Anexo 1-4/4

Gran parte de los trabajos de fiscalización realizados se ha basado en el análisis de datos y en el cruce de la información obrante en los diferentes sistemas de información (SSII) y aplicaciones informáticas utilizadas por los órganos intervinientes en los distintos procedimientos de gestión y control afectados por la tramitación de los ERTE y por las medidas de protección social asociadas a los mismos (prestaciones por desempleo y exoneraciones en las cuotas a la Seguridad Social).

NATURALEZA, RÉGIMEN JURÍDICO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ÓRGANOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO SUBJETIVO DE LA FISCALIZACIÓN

1.- Servicio Público de Empleo Estatal, Organismo Autónomo

El SEPE es un organismo autónomo de los previstos en el capítulo III del Título II de la LRJSP, adscrito al MITES (a través de la Secretaría de Estado de Trabajo) con personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión, al que se le encomienda la ordenación, desarrollo y seguimiento de los programas y medidas de la política de empleo.

Se rige por lo establecido en el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (vigente en sus artículos 15 a 18); en la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo; en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP); en 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 y en las demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos de la AGE.

Le corresponde, entre otras competencias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 del texto refundido de la Ley de Empleo y 2 del precitado Real Decreto 1383/2008, 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 dispuesto en la normativa vigente.

2.- Tesorería General de la Seguridad Social

La TGSS es un servicio común de la Seguridad Social dotado de personalidad jurídica propia donde, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, de conformidad con el artículo 74 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), se unifican todos los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social.

Se encuentra adscrita al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, teniendo a su cargo la custodia de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del Sistema de Seguridad Social.

Por su parte, el artículo 1.1 del Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social, manifiesta que le corresponde a dicho servicio común la gestión y administración de los recursos financieros del Sistema de Seguridad Social, atribuyéndole diversas funciones, entre las cuales, por su relación con el ámbito objetivo de la presente fiscalización, se encuentran las siguientes:

- a) La inscripción de empresas y la afiliación, altas y bajas de los trabajadores.
- b) La gestión y control de la cotización y de la recaudación de las cuotas y demás recursos de financiación del Sistema de Seguridad Social.

(...)

Anexo 2-2/3

- l) La recaudación de las cuotas de desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional, en tanto aquélla se efectúe conjuntamente con la de las cuotas de la Seguridad Social.

La TGSS se rige fundamentalmente por el TRLGSS y el mencionado Real Decreto 1314/1984, y en cuanto al régimen económico-financiero, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2.1.b), 2.2.h) y 3.1.a) de la LGP, al formar parte del sector público estatal, y dentro de este del sector público administrativo, se encuentra sometida, en consecuencia, al régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero regulado en la mencionada Ley.

3.- Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La ITSS es un organismo autónomo de los previstos en el artículo 84.1.a). 1º de la LRJSP, adscrito al MITES, a través de la Secretaría de Estado de Trabajo, con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar para el cumplimiento de sus fines.

Su régimen jurídico se rige, principalmente, por lo dispuesto en la LOSITSS; en la LPACAP; en el Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y en las demás disposiciones de aplicación a los organismos autónomos de la AGE.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1 de la precitada LOSITSS, le corresponde a este organismo autónomo el ejercicio de la función inspectora de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos en el siguiente ámbito:

“c) Sistema de la Seguridad Social:

1º. Normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del Sistema de la Seguridad Social.

2º. Normas sobre obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, incluidas las prestaciones por desempleo y la prestación por cese de actividad, así como en los sistemas de mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social, (...).”

4.- Dirección General de Trabajo

La DGT es un órgano administrativo de los previstos en el artículo 5 de la LRJSP, adscrito al MITES (a través de la Secretaría de Estado de Trabajo) al que corresponde, entre otras funciones, la ordenación y el desarrollo de las relaciones laborales individuales y colectivas, las condiciones de trabajo, la prevención de riesgos laborales, los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada así como la elaboración e interpretación de las normas de empleo y protección por desempleo

Anexo 2-3/3

Dentro del ámbito objetivo de esta fiscalización y de conformidad con lo preceptuado en el artículo 3.1.i) del Real Decreto 502/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y se modifica el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo (artículo 3.1.j) del Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, durante el periodo temporal objeto de fiscalización) le corresponde a este centro directivo la tramitación de los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada.

En este sentido, el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada preceptúa en su artículo 25.2.a), punto 1.º, que, en el ámbito de la AGE, la DGT tiene la consideración de AL competente y, en consecuencia, le corresponde la tramitación de los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada cuando las personas trabajadoras afectadas desarrollen su actividad o se encuentren adscritas a centros de trabajo ubicados en el territorio de dos o más Comunidades Autónomas, así como cuando presten servicios en Departamentos, entes, organismos o entidades encuadrados en la AGE.

Rendición de cuentas

Estos organismos han cumplido con sus obligaciones de rendición de cuentas y con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas durante el ámbito temporal objeto de fiscalización, de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la LGP, así como en los artículos 7 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y 30 y 34 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas

RÉGIMEN JURÍDICO

1.- Introducción

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en todo el territorio nacional. Su duración inicial fue de quince días ampliándose, mediante posteriores Reales Decretos, hasta el 21 de junio de 2020 –Real Decreto 555/2020, de 5 de junio–.

Posteriormente, mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, se declaró un nuevo estado de alarma para contener la propagación de las infecciones causadas por el SARS-CoV2, que estuvo vigente, tras las prórrogas aprobadas, hasta el 9 de mayo de 2021.

Tras la declaración del estado de alarma el Gobierno, con el fin de paliar los efectos negativos derivados de esta pandemia, adoptó diferentes medidas excepcionales entre las cuales destacan las recogidas, inicialmente, en el RDL 8/2020 dirigidas a flexibilizar los mecanismos de ajuste temporal de la actividad con el fin de evitar despidos, evitando que una situación coyuntural tuviese un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo.

El objetivo de dichas medidas era flexibilizar y agilizar los procedimientos de regulación de empleo, así como mejorar su cobertura, tanto para las personas trabajadoras como para las empresas.

Para conseguir estos objetivos se introdujeron, principalmente, las siguientes medidas de flexibilización en los mecanismos de ajuste temporal de la actividad:

- a. En primer lugar, las pérdidas de actividad producidas como consecuencia del COVID-19 se consideraron derivadas de FM a los efectos de la suspensión de los contratos o la reducción de jornada, agilizándose, asimismo, la tramitación de los procedimientos de regulación de empleo derivados tanto de FM, como por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (ETOP).
- b. Asimismo, se reforzó la cobertura a las personas trabajadoras afectadas por los ERTE, posibilitándoles su acceso a la prestación contributiva por desempleo, aunque careciesen del período mínimo de cotización necesario para tener acceso a ella.
- c. Finalmente, con el objetivo de reducir los costes de las empresas, se exoneró a estas del pago del 75 % de la aportación de la cuota empresarial a la Seguridad Social, alcanzando dicha exoneración el 100 % cuando se tratase de empresas de menos de cincuenta personas trabajadoras, siempre que se comprometiesen a mantener el empleo

Anexo 3-2/10

Estas medidas fueron adaptándose a la situación sanitaria y económica existente en cada momento, mediante diferentes modificaciones y prórrogas⁸⁰, a lo largo de su vigencia (18 de marzo de 2020 a 31 de marzo de 2022).

Dichas medidas se inician con la publicación del precitado RDL 8/2020 (donde destacan, a efectos de esta fiscalización, sus artículos 22 a 25) –cuya entrada en vigor se produjo el 18 de marzo de 2020–, completadas con lo dispuesto en los RDL 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19 y 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo, donde se extiende la aplicación de las medidas recogidas en el RDL 8/2020 hasta el 30 de junio de 2020.

Posteriormente, el RDL 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial, además de prorrogar los ERTE por FM y por causas ETOP hasta el 30 de septiembre de 2020, estableció la posibilidad de exención del pago de la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social para los ERTE-ETOP, inicialmente vinculados exclusivamente a los ERTE por FM.

El RDL 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, prorrogó los ERTE mencionados anteriormente (artículos 22 y 23 del RDL 8/2020) hasta el 31 de enero de 2021. Asimismo, en sus disposiciones adicionales se recogen las medidas de aplicación para los denominados ERTE por impedimento o limitaciones de actividad y un tratamiento específico para aquellas empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de personas trabajadoras en regulación temporal de empleo respecto a sus afiliados (tasa de cobertura) y una reducida tasa de recuperación de la actividad por su encuadramiento en un código concreto de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), así como aquellas otras que formen parte de la cadena de valor de las empresas o presenten una dependencia económica acusada de las mismas por su volumen de operaciones o el tipo de actividad desarrollada.

De otro lado, el RDL 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria aplicó las exenciones previstas en el RDL 30/2020 a las actividades de los códigos de la CNAE que prorrogaron sus ERTE, respecto a sus personas trabajadoras afectadas por los mismos, tanto por su actividad suspendida o reiniciada en el mes de diciembre de 2020 o que la hubiesen reiniciado desde la entrada en vigor del RDL 18/2020.

El RDL 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, prorrogó todos los ERTE basados en causa de FM relacionada con el COVID-19, hasta el 31 de mayo de 2021. Asimismo, estableció que seguirían siendo aplicables los ERTE de FM de los RDL 24/2020 y 30/2020 y, al mismo tiempo, recogió la posibilidad de presentar nuevos ERTE por limitaciones o impedimentos y prorrogó los ERTE-ETOP vinculados al COVID-19 hasta la fecha recogida anteriormente.

⁸⁰ En el [anexo 5](#) se recoge un cuadro resumen relacionando las diferentes modificaciones y prórrogas introducidas en relación con los distintos tipos de ERTE derivados del COVID-19.

El RDL 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos estableció una nueva prórroga de los ERTE recogidos en la normativa anterior, hasta el 30 de septiembre de 2021 y reconoció la posibilidad de presentar nuevos ERTE por impedimento o limitaciones de actividad.

Finalmente, los RDL 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo y 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la Isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social económica, prorrogaron, en similares términos, los ERTE antes referenciados, hasta el 28 de febrero y 31 de marzo de 2022, respectivamente.

2.- Procedimiento de regulación temporal de empleo

La instrucción y resolución de los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada, derivados tanto de FM como por causas ETOP, se encuentra regulado en el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, que desarrolla lo dispuesto a este respecto en el artículo 47 del TRLET.

Con respecto a la FM, el apartado 5 del precitado artículo dispone que las empresas podrán aplicar la reducción de la jornada de trabajo o la suspensión de los contratos de trabajo por causa derivada de FM temporal, previo procedimiento tramitado conforme a lo dispuesto en dicho apartado, en el artículo 51.7 del TRLET y en las disposiciones reglamentarias de aplicación.

En primer lugar, las medidas excepcionales adoptadas por el artículo 22⁸¹ del RDL 8/2020 determinan que todas aquellas suspensiones de contratos y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19 (incluida la declaración del estado de alarma) tendrán la consideración de provenientes de una situación de FM.

Una vez decidida por la empresa la suspensión del contrato o la reducción de la jornada de sus personas trabajadoras resultan de aplicación las siguientes fases, alguna de las cuales supone una especialidad con respecto al procedimiento general establecido en la normativa reguladora de estos procedimientos:

- a) El procedimiento se inicia mediante la solicitud de la empresa dirigida a la AL competente, como en el procedimiento general, si bien, en este caso dicha solicitud debe ir acompañada de un informe relativo a la vinculación de la pérdida de actividad como consecuencia del COVID-19, junto con los medios de prueba que considere necesarios.

⁸¹ En su apartado 1 se dispone que “Las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19, incluida la declaración del estado de alarma, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y/o las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad, o bien en situaciones urgentes y extraordinarias debidas al contagio de la plantilla o la adopción de medidas de aislamiento preventivo decretados por la autoridad sanitaria, que queden debidamente acreditados, tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre”.

Anexo 3-4/10

- b) La existencia de FM temporal, alegada por la empresa, debe ser constatada por la AL, al igual que en el procedimiento general, mediante resolución dictada en el plazo de cinco días desde la solicitud, surtiendo efectos la misma desde la fecha del hecho causante de la FM hasta la fecha determinada en ella.
- c) La solicitud de informe de la ITSS, por parte de la AL, adquiere carácter potestativo en lugar de preceptivo, debiendo evacuarse, en caso de su solicitud, en el plazo improrrogable de cinco días.

Cuando la empresa decida la suspensión del contrato o la reducción de la jornada por causas ETOP se aplican las siguientes especialidades:

- a) El procedimiento se inicia mediante su comunicación a la AL y la apertura simultánea de un periodo de consultas con la representación legal de las personas trabajadoras (o la comisión representativa que se constituya en el caso de no existir dicha representación legal) que no podrá exceder del plazo de siete días, en lugar de quince como se establece en el procedimiento general.
- b) La solicitud de informe de la ITSS también pasa a ser potestativa, debiendo ser evacuado en el plazo improrrogable de siete días.

3.- Prestación contributiva por desempleo

3.1.- Procedimiento de concesión

El TRLGSS regula en su Título III la protección por desempleo, recogiendo, entre otras cuestiones, los niveles de protección, las personas protegidas y los requisitos para el acceso a esta acción protectora, correspondiendo al SEPE la gestión de las prestaciones de protección por desempleo.

El artículo 25 del precitado RDL 8/2020 introduce dos medidas fundamentales en relación con las personas trabajadoras afectadas por la suspensión de sus contratos o la reducción de su jornada laboral. Por un lado, se amplía el colectivo beneficiario de estas prestaciones contributivas por desempleo, al reconocerse el derecho a todas las personas trabajadoras, afectadas por un ERTE, aunque carezcan del período mínimo de cotización necesario requerido en el precitado TRLGSS.

Asimismo, el tiempo en que se perciba esta prestación por desempleo de nivel contributivo no computa a los efectos de consumir los períodos máximos de percepción establecidos en el mencionado texto refundido.

Anexo 3-5/10

Tras la entrada en vigor del RDL 30/2020 también accedieron a estas prestaciones las personas trabajadoras de las empresas y entidades de cualquier sector o actividad que vieron impedido o limitado el desarrollo de su actividad en alguno de sus centros de trabajo, como consecuencia de las restricciones o medidas de contención sanitaria adoptadas, a partir del 1 de octubre de 2020, por autoridades españolas o extranjeras (ERTE por impedimento o limitación de actividad).

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en la DA primera de este RDL, accedieron a estas prestaciones las personas trabajadoras de empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por ERTE y una reducida tasa de recuperación de actividad, así como las personas trabajadoras de empresas cuyo negocio dependiera de las empresas anteriores, o que formasen parte de su cadena de valor.

El reconocimiento de estas prestaciones debía iniciarse mediante una solicitud colectiva⁸² presentada ante el SEPE por la empresa actuando en representación de su personal, adjuntando una relación del/los centro/s de trabajo afectados por las medidas excepcionales adoptadas. Asimismo, este organismo autónomo debía recibir la resolución de la AL competente (nacional, autonómica o provincial, en función del ámbito territorial de la empresa) donde se dejase constancia de la existencia de la FM –en el caso de este tipo de ERTE– o bien la comunicación realizada por la empresa a la representación legal de los trabajadores –en el caso de los ERTE por causas ETOP–

Con base en esta documentación el SEPE reconoció las prestaciones por desempleo derivadas de estas medidas excepcionales, comprometiéndose las empresas a comunicar cualquier variación de la información inicialmente notificada, y en todo caso, aquella referida a la finalización de las precitadas medidas excepcionales.

Una vez reconocida la prestación, el SEPE procedió a su abono y mantuvo este mientras la empresa no comunicase la baja de la persona trabajadora en el ERTE. Sin embargo, los artículos 8 del RDL 30/2020 y 6.4 del RDL 18/2021 –con el fin de evitar el abono indebido de prestaciones a personas trabajadoras que fueran reincorporándose, paulatinamente, a su puesto de trabajo sin que dichas reincorporaciones fueran comunicadas al SEPE– establecieron la obligación de formular una nueva solicitud colectiva por parte de aquellas empresas que, cumpliendo los requisitos legalmente establecidos, quisieran mantener la vigencia de los ERTE⁸³.

3.2.- Cuantía y duración

La cuantía de la prestación se determina aplicando un porcentaje del 70 % a la base reguladora calculada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.3.a)⁸⁴ del RDL 8/2020.

⁸² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del RDL 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

⁸³ El artículo 1 del RDL 18/2021 establece asimismo la obligación de presentar una solicitud de prórroga del ERTE-COVID vigente a 30 de septiembre de 2021, ante la AL que autorizó el anterior expediente.

⁸⁴ Este artículo dispone que *“La base reguladora de la prestación será la resultante de computar el promedio de las bases de los últimos 180 días cotizados o, en su defecto, del período de tiempo inferior, inmediatamente anterior a la situación legal de desempleo, trabajados al amparo de la relación laboral afectada por las circunstancias extraordinarias que han originado directamente la suspensión del contrato o la reducción de la jornada de trabajo”*.

Anexo 3-6/10

No obstante, de conformidad con el artículo 270 del TRLGSS, la cuantía máxima de la prestación será del 175 % del indicador público de renta de efectos múltiples, salvo cuando la persona trabajadora tenga uno o más hijos a su cargo, en cuyo caso la cuantía será, respectivamente, del 200 % o del 225 % de dicho indicador. Por su parte, la cuantía mínima será del 107 % o del 80 %, dependiendo de que la persona trabajadora tenga o no, respectivamente, hijos a cargo.

En el supuesto de desempleo parcial la cuantía se determina, según las reglas anteriores, en proporción a la reducción de la jornada de trabajo.

En cuanto a la duración de las medidas excepcionales adoptadas el artículo 28 del RDL 8/2020 se limitó a manifestar, inicialmente, que las medidas recogidas en los artículos 22 a 25 de dicho RDL, estarían vigentes mientras se mantuviese la situación extraordinaria derivada del COVID-19.

Posteriormente, la DA primera del RDL 9/2020 estableció, en relación con los ERTE derivados de FM que *“(…) su duración máxima será la del estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, (…) y sus posibles prórrogas”*.

A continuación, el RDL 18/2020, fijó en sus artículos 1.1 y 2.1 como duración máxima de los ERTE, tanto los derivados de FM como los de causas ETOP, el 30 de junio de 2020.

Finalmente, producto de los Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo alcanzados entre el MITE, el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, tanto los ERTE tramitados en virtud de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 del RDL 8/2020, como los regulados en el RDL 30/2020, fueron objeto de sucesivas prórrogas que extendieron su vigencia hasta el 31 de marzo de 2022.

4.- Exoneración de la aportación de la cuota empresarial a la Seguridad Social

4.1.- Derecho a la exoneración

El artículo 24 del RDL 8/2020 reconoce, para los expedientes de suspensión de contratos y reducción de jornada autorizados sobre la base de la constatación de la existencia de FM vinculada al COVID-19, el derecho a la exoneración del abono de la aportación empresarial de las cuotas sociales, así como de las cuotas por conceptos de recaudación conjunta⁸⁵. El porcentaje de esta exoneración varía en función del número de personas trabajadoras de la empresa, siendo del 100 % para las empresas con menos de cincuenta personas trabajadoras y del 75 % cuando dicho número es igual o superior a esa cifra.

Posteriormente, estas medidas extraordinarias en materia de cotización se hicieron extensivas, mediante el RDL 24/2020, a las empresas que decidieron la suspensión de contratos o la reducción de jornada por causas ETOP relacionadas con el COVID-19.

⁸⁵ Son los conceptos que se recaudan junto con las cuotas de Seguridad Social: desempleo, formación profesional y fondo de garantía salarial.

Anexo 3-7/10

Finalmente, la persistencia de los efectos negativos de la pandemia condujo al mantenimiento de estas exoneraciones, aprobándose a través de los diferentes reales decretos-leyes publicados la exoneración a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cuotas de Seguridad Social y de los conceptos de recaudación conjunta, si bien con diferentes porcentajes y condiciones a lo largo de su periodo de vigencia.

Los periodos objeto de exoneración se consideran efectivamente cotizados a todos los efectos, manteniéndose la consideración de dicho periodo como cotizado, aunque las empresas no se encuentren al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones con la Seguridad Social en relación con el ingreso por cuotas y conceptos de recaudación conjunta.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 24.3 del RDL 8/2020, estas exoneraciones fueron aplicadas por la TGSS, inicialmente, a instancia del empresario, previa comunicación de la identificación de las personas trabajadoras y de su período de suspensión o reducción de jornada, siendo suficiente, a efectos de su control, la verificación de que el SEPE había procedido al reconocimiento de la prestación por desempleo, a dichas personas, por el periodo de que se trate. Posteriormente, el precitado RDL 24/2020, introdujo en su artículo 4.3 la necesidad de presentar una declaración responsable sobre el mantenimiento de la vigencia del ERTE, por parte de la empresa, respecto de cada código de cuenta de cotización (CCC) y mes de devengo.

4.2.- Financiación

El artículo 24 del RDL 8/2020 establece, en su apartado 5, que el importe de las exoneraciones practicadas se imputará con cargo a los presupuestos de la Seguridad Social (TGSS) en el caso de la aportación empresarial por contingencias comunes; de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, en el caso de la aportación empresarial por contingencias profesionales; del SEPE, en el caso de la aportación empresarial por desempleo y formación profesional y del Fondo de Garantía Salarial en el caso de las aportaciones que financian sus prestaciones.

5.- Compromiso de mantenimiento del empleo

Las medidas excepcionales adoptadas tenían, entre sus objetivos principales, evitar un impacto negativo de carácter estructural sobre el empleo. Con esta finalidad se introdujo la DA sexta del RDL 8/2020, bajo la rúbrica *“Salvaguarda del empleo”*, en virtud de la cual se vinculaba la aplicación de las medidas en materia de exoneraciones de cotizaciones a la Seguridad Social al compromiso para las empresas de mantener el empleo de sus personas trabajadoras.

Dicha DA, en su redacción original, se limitó a establecer que *“Las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas en el presente real decreto-ley estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad”*, dejando sin regular, entre otras cuestiones, el alcance de su aplicación, la consideración del concepto *“reanudación de la actividad”* y las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

La DA decimocuarta del RDL 11/2020 (*Aplicación de la Disposición adicional sexta del RDL 8/2020*) introdujo en su regulación que *“El compromiso del mantenimiento del empleo establecido en la disposición adicional sexta del RDL 8/2020 (...) se valorará en atención a las características específicas de los distintos sectores y la normativa laboral aplicable, teniendo en cuenta, en particular, las especificidades de aquellas empresas que presentan una alta variabilidad o estacionalidad del empleo o una relación directa con eventos o espectáculos concretos, como sucede, entre otros, en el ámbito de las artes escénicas, musicales, cinematográfico y audiovisual”*.

Anexo 3-8/10

De lo anterior se deduce que el compromiso del mantenimiento del empleo requiere una previa valoración atendiendo a las *“características específicas de los distintos sectores y la normativa laboral aplicable”*, y de forma particular, a las especificidades de las empresas incluidas en algunos sectores, sin determinar claramente cuales son estas, ya que se limita a referirse a su *“alta variabilidad y estacionalidad en el empleo”*.

Fue mediante la DF primera del RDL 18/2020, de 12 de mayo, donde en su apartado 3 se modificó la redacción de dicha DA sexta⁸⁶ del RDL 8/2020, con el fin de clarificar, entre otras cuestiones, el alcance de este compromiso, las consecuencias de su incumplimiento y el órgano competente para su comprobación.

De su redacción se deducen las siguientes consideraciones:

- Por reanudación de la actividad, a partir de la cual se inicia el cómputo de los seis meses requeridos para el cumplimiento de este compromiso, se entiende la reincorporación al trabajo efectivo de las personas afectadas por el ERTE *“aun cuando esta sea parcial o solo afecte a parte de la plantilla”*.

De dicha redacción parece deducirse que la reincorporación de una sola persona trabajadora de la plantilla iniciaría el cómputo del compromiso de los seis meses, incluso, aunque su reincorporación fuese de forma parcial, ya que esta parcialidad no viene delimitada si se refiere al número de personas trabajadoras reincorporadas o al tiempo de jornada de trabajo por la que se produce su reincorporación.

⁸⁶ Tras esta modificación, su redacción final es la siguiente: *“1. Las medidas extraordinarias en el ámbito laboral previstas en el artículo 22 (ERTE-FM) del presente real decreto-ley estarán sujetas al compromiso de la empresa de mantener el empleo durante el plazo de seis meses desde la fecha de la reanudación de la actividad, entendiendo por tal la reincorporación al trabajo efectivo de personas afectadas por el expediente, aun cuando esta sea parcial o solo afecte a parte de la plantilla.*

2. Este compromiso se entenderá incumplido si se produce el despido o extinción de los contratos de cualquiera de las personas afectadas por dichos expedientes.

No se considerará incumplido dicho compromiso cuando el contrato de trabajo se extinga por despido disciplinario declarado como procedente, dimisión, muerte, jubilación o incapacidad permanente total, absoluta o gran invalidez de la persona trabajadora, ni por el fin del llamamiento de las personas con contrato fijo-discontinuo, cuando este no suponga un despido sino una interrupción del mismo. En particular, en el caso de contratos temporales el compromiso de mantenimiento del empleo no se entenderá incumplido cuando el contrato se extinga por expiración del tiempo convenido o la realización de la obra o servicio que constituye su objeto o cuando no pueda realizarse de forma inmediata la actividad objeto de contratación.

3. Este compromiso del mantenimiento del empleo se valorará en atención a las características especiales de los distintos sectores y la normativa laboral aplicable, teniendo en cuenta, en particular, las especificidades de aquellas empresas que presentan una alta variabilidad o estacionalidad del empleo.

4. No resultará de aplicación el compromiso de mantenimiento del empleo en aquellas empresas en las que concurra un riesgo de concurso de acreedores en los términos del artículo 5.2 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (Esta Ley fue derogada, con efectos de 1 de septiembre de 2020, por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, donde se suprime el concepto “riesgo de concurso”).

5. Las empresas que incumplan este compromiso deberán reintegrar la totalidad del importe de las cotizaciones de cuyo pago resultaron exoneradas, con el recargo y los intereses de demora correspondientes, según lo establecido en las normas recaudatorias en materia de Seguridad Social, previas actuaciones al efecto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que acredite el incumplimiento y determine las cantidades a reintegrar”.

Anexo 3-9/10

En consecuencia, el cómputo de los seis meses se inicia desde que se reincorpora la primera persona trabajadora, sin atender al momento de reincorporación del resto de la plantilla.

Asimismo, en una misma empresa, el inicio del cómputo de los seis meses puede ser distinto, atendiendo a su centro de trabajo, dadas las características y especialidades del sector de producción en que se encuentre encuadrado dicho centro de trabajo atendiendo a su CNAE.

Además, debe tenerse en cuenta la posible acumulación de compromisos, ya que durante los dos años de aplicación de estas medidas las empresas pudieron pasar por diferentes situaciones, desde prórrogas de un mismo ERTE, a reiniciar su actividad y volver a solicitar nuevos tipos de ERTE.

- Recoge supuestos de incumplimiento de este compromiso (despidos y extinción de los contratos de las personas afectadas por el ERTE), así como otros donde dicho compromiso no se considera incumplido (despido disciplinario, muerte, jubilación o dimisión de la persona trabajadora, entre otros). Sin embargo, la casuística recogida en dicho apartado sería más amplia, requiriendo, de nuevo, una previa valoración para poder determinar el cumplimiento o no de este compromiso (extinción del contrato durante el periodo de prueba de la persona trabajadora o jubilación del empresario, entre otras).
- Reitera la necesidad de valorar dicho compromiso atendiendo a las características especiales de los distintos sectores de producción, la normativa laboral aplicable y, de forma particular, la alta variabilidad o estacionalidad del empleo de algunas empresas.
- La consecuencia, en caso de incumplimiento, conlleva la obligación de reintegrar la totalidad del importe de las exoneraciones practicadas, junto con el recargo y los intereses de demora correspondientes.
- Finalmente dispone que el órgano competente para realizar las actuaciones previas de comprobación de este incumplimiento, así como para la determinación de las cantidades a reintegrar, es la ITSS.

Por su parte, el artículo 6 del RDL 24/2020, de 26 de junio, extendió el compromiso de mantenimiento del empleo a las empresas con ERTE derivados de causas ETOP.

La continuidad de los efectos negativos derivados del COVID-19 provocaron la necesidad de ampliar las medidas excepcionales adoptadas hasta el 31 de marzo de 2022, aprobándose diferentes RDL donde se preveían exoneraciones de cotizaciones sociales para nuevos tipos de ERTE, cuya aplicación, en ocasiones, conllevó el compromiso de mantenimiento del empleo de otro nuevo periodo de seis meses de duración, cuyo cómputo se iniciaba una vez finalizado, en su integridad, los anteriores.

En resumen, a todo lo expuesto, el análisis del compromiso del mantenimiento del empleo, en los términos recogidos en la mencionada cláusula de “*salvaguarda del empleo*” recogida en la citada DA sexta del RDL 8/2020, requiere una valoración previa tanto de las características de cada sector de la actividad y de la normativa laboral aplicable, como de las especificidades de aquellas empresas que presentan una alta variabilidad o estacionalidad del empleo, circunstancias que, junto

Anexo 3-10/10

a las expuestas anteriormente, solo permiten su identificación mediante la comprobación individualizada de la documentación justificativa oportuna de la relación laboral existente entre la persona trabajadora y su empresa, así como la causa de baja efectiva comunicada a la TGSS, sin que su estudio pueda efectuarse a través del análisis automatizado de bases de datos, que, dado el volumen de empresas y personas trabajadoras afectadas por estos expedientes de regulación temporal de empleo, podrían ofrecer una información distorsionada.

MARCO NORMATIVO

El marco normativo aplicable a los órganos fiscalizados en el ámbito temporal de esta fiscalización se encuentra constituido, principalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo (cuya entrada en vigor se produjo el 2 de marzo de 2023).
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo (derogado por la Ley 3/2023, excepto sus artículos 15 a 18, donde se regula el Servicio Público de Empleo Estatal).
- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- Real Decreto 1314/1984, de 20 de junio, por el que se regula la estructura y competencias de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- 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.
- Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada.
- Real Decreto 499/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y se modifica el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo (vigente hasta el 22 de mayo de 2024).

- Real Decreto 502/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y se modifica el Real Decreto 1052/2015, de 20 de noviembre, por el que se establece la estructura de las Consejerías de Empleo y Seguridad Social en el exterior y se regula su organización, funciones y provisión de puestos de trabajo (cuya entrada en vigor se produjo el 23 de mayo de 2024).
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19.
- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo.
- Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial.
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
- Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria.
- Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.
- Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.
- Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.
- Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
- Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo, y para la recuperación económica y social de la Isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

MODIFICACIONES Y PRÓRROGAS ERTE-COVID

Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19
Vigencia de las medidas: hasta 30 de junio de 2020
Artículo 22. Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de fuerza mayor.
Artículo 23. Medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción.
Artículo 24. Medidas extraordinarias en materia de cotización en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por fuerza mayor relacionados con el COVID-19.
Artículo 25. Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de los procedimientos referidos en los artículos 22 y 23.
Disposición adicional sexta. Salvaguarda del empleo.
Disposición transitoria primera. Limitación a la aplicación a los expedientes de regulación de empleo.

Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19
Vigencia de las medidas: hasta 30 de junio de 2020
Artículo 2. Medidas extraordinarias para la protección del empleo.
Artículo 3. Medidas extraordinarias de desarrollo del artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, para agilizar la tramitación y abono de prestaciones por desempleo.
Artículo 4. Medida extraordinaria aplicable a las sociedades cooperativas para la adopción de acuerdos en los procedimientos de suspensión total y/o parcial, en los términos previstos en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 5. Interrupción del cómputo de la duración máxima de los contratos temporales.
Disposición adicional primera. Limitación de la duración de los expedientes temporales de regulación de empleo basados en las causas previstas en el artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.
Disposición adicional segunda. Régimen sancionador y reintegro de prestaciones indebidas.
Disposición adicional tercera. Fecha de efectos de las prestaciones por desempleo derivadas de los procedimientos basados en las causas referidas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
Disposición adicional cuarta. Colaboración de la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
Disposición final primera. Modificación del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo
Vigencia de las medidas contempladas: hasta 30 de junio de 2020
Artículo 1.1. Se prorroga la situación de fuerza mayor total en los ERTE vigentes basados en el artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 1.2. Nueva situación de fuerza mayor parcial derivada del COVID-19 si derivan de un ERTE FM del artículo 22 RDL 8/2020, por recuperación parcial de la actividad.
Artículo 2.3. Nuevo ERTE-ETOP derivado de ERTE-FM del artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo o de ERTE-FM parcial.
Artículo 2.4. Se prorrogan los ERTE-ETOP vigentes derivados del artículo 23 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 3.1 Se prorrogan las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo previstas en los artículos 25.1 a 25.5 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 4. Medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a las medidas reguladas en el artículo 1.
Artículo 5. Límites relacionados con reparto de dividendos y transparencia fiscal.
Disposición adicional primera. Extensión de los expedientes de regulación temporal de empleo basados en la causa prevista en el artículo 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y de las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo y de cotización.
Disposición final primera. Modificación del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
Disposición final segunda. Modificación del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.

Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial
Vigencia de las medidas: hasta 30 de septiembre de 2020
Artículo 1. Se prorrogan los ERTE por FM derivados del artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo que estuviesen vigentes.
Artículos 2.1 y 2.2. Nuevo ERTE-ETOP si deriva de ERTE por FM vigente.
Artículo 2.4. Se prorroga el ERTE-ETOP vigente derivado del artículo 23 del RDL 8/2020.
Artículo 3. Se prorrogan las medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo previstas en el artículo 25.1 a 25.5 del RDL 8/2020 aplicables a los ERTE regulados en los artículos 22 y 23 del citado RDL.
Artículo 4. Medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a los ERTE basados en las causas recogidas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 5. Límites relacionados con reparto de dividendos y transparencia fiscal.
Artículo 6. Salvaguarda del empleo.
Artículo 7. Prórroga de los artículos 2 y 5 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo.
Disposición adicional primera apartado 1. Medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a los ERTE en situación de FM total en los términos previstos en el Real Decreto 18/2020, de 12 de mayo.
Disposición adicional primera apartado 2. Regulación de los ERTE-FM por impedimento del desarrollo de la actividad como consecuencia de la adopción de nuevas restricciones o medidas de contención.
Disposición adicional segunda. Personas trabajadoras incluidas en expedientes de regulación de empleo que no sean beneficiarias de prestaciones de desempleo.

Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo
Vigencia de las medidas: hasta 31 de enero de 2021
Artículo 1. Prórroga ERTE-FM vigentes derivados del artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 2. Nuevos ERTE por impedimento o limitaciones de actividad.
Artículos 3.2 y 3.3 Nuevos ERTE-ETOP si derivan de un ERTE-FM vigente del artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 3.4 Se prorrogan los ERTE-ETOP vigentes del artículo 23 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 4. Límites relacionados con reparto de dividendos y transparencia fiscal.
Artículo 5. Salvaguarda del empleo.
Artículo 6. Prórroga de los artículos 2 y 5 del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19.
Artículo 7. Horas extraordinarias y nuevas externalizaciones de la actividad durante la aplicación de los expedientes de regulación temporal de empleo regulados en esta norma
Artículo 8. Aplicación de las medidas previstas en el artículo 25.1.a) y 25.2 a 25.5 del RDL 8/2020, de 17 de marzo en los ERTE regulados en el presente RDL.
Artículo 10. Personas trabajadoras incluidas en expedientes de regulación temporal de empleo que no sean beneficiarias de prestaciones de desempleo.
Artículo 11. Compatibilidad de las prestaciones por desempleo con el trabajo a tiempo parcial en determinados supuestos.
Artículo 12. Compensación económica en determinados supuestos de compatibilidad de la prestación contributiva por desempleo con el trabajo a tiempo parcial.
Disposición adicional primera. Medidas en materia de exoneración aplicables a empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por expedientes de regulación temporal de empleo y una reducida tasa de recuperación de actividad.
Disposición adicional tercera. Formación de las personas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo.

Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria.
Vigencia de las medidas: hasta 31 de enero de 2021.
Artículo 7. Medidas extraordinarias en materia de cotización vinculadas a los expedientes de regulación temporal de empleo prorrogados automáticamente hasta el 31 de enero de 2021 para determinadas actividades de los sectores de turismo, hostelería y comercio.

Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.
Vigencia de las medidas: hasta 31 de mayo de 2021
Artículo 1.1 Se prorrogan los ERTE-FM vigentes basados en el artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 1.2 Se prorrogan los ERTE-FM por impedimento a que se refiere la DA 1ª del RDL 24/2020, de 26 de junio.
Artículo 1.3 Se prorrogan los ERTE-FM por impedimento a que refiere el artículo 2.1 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre.
Artículo 1.4 Se prorrogan los ERTE-FM por limitación a que se refiere el artículo 2.2 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre.
Artículo 2 Nuevos ERTE-FM por impedimento o limitación.
Artículo 3 Nuevos ERTE-ETOP si derivan de ERTE-FM y se prorrogan los ERTE-ETOP vigentes.
Artículo 4 Se prorrogan las medidas de protección de las personas trabajadoras recogidas en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
Disposición adicional primera. Medidas aplicables a empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por expedientes de regulación temporal de empleo y una reducida tasa de recuperación de actividad.
Disposición final primera. Modificación del artículo 25.2 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.

Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos.
Vigencia de las medidas: hasta 30 de septiembre de 2021
Artículo 1.1 Se prorrogan los ERTE-FM vigentes del artículo 22 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
Artículo 1.2 Se prorrogan los ERTE-FM por impedimento de la DA 1ª del RDL 24/2020, de 26 de junio.
Artículo 1.3 Se prorrogan los ERTE-FM por impedimento del artículo 2.1 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre.
Artículo 1.3 Se prorrogan los ERTE-FM por impedimento del artículo 2.1 del RDL 2/2021, de 26 de enero.
Artículo 1.4 Se prorrogan los ERTE-FM por limitación del artículo 2.2 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre.
Artículo 1.4 Se prorrogan los ERTE-FM por limitación del artículo 2.1 del RDL 2/2021, de 26 de enero.
Artículo 2 Se regulan nuevos ERTE-FM por impedimento o limitación.
Artículo 3.1 Se regulan nuevos ERTE-ETOP si antes ERTE-FM, de acuerdo con el artículo 3 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre.
Artículo 3.1 Se prorrogan los ERTE-ETOP iniciados con anterioridad al RDL 11/2021, de 27 de mayo.
Artículo 4 Se prorrogan las medidas de protección de las personas trabajadoras recogidas en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
Disposición adicional primera. Medidas aplicables a empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por expedientes de regulación temporal de empleo y una reducida tasa de recuperación de actividad.
Disposición adicional cuarta. Efectos de las exenciones en la cotización a la Seguridad Social.

Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.
Vigencia de las medidas: hasta 28 de febrero de 2022
Artículo 1. Prórroga ERTE-FM del artículo 22 del RDL 8/2020 y ERTE-ETOP del artículo 23 del RDL 8/2020, de 17 de marzo, previa solicitud de la empresa a la autoridad laboral. Prórroga ERTE-FM por impedimento DA primera del RDL 24/2020, de 26 de junio. Prórroga ERTE-FM por impedimento del artículo 2.1 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre. Prórroga ERTE-FM por impedimento del artículo 2.1 del RDL 2/2021, de 26 de enero. Prórroga ERTE-FM por impedimento del artículo 2 del RDL 11/2021, de 27 de mayo. Prórroga ERTE-FM por limitación del artículo 2.2 del RDL 30/2020, de 29 de septiembre. Prórroga ERTE-FM por limitación del artículo 2.1 del RDL 2/2021, de 26 de enero. Prórroga ERTE-FM por limitación del artículo 2 del RDL 11/2021, de 27 de mayo.
Artículo 2. Nuevos ERTE-FM por impedimento o limitación.
Artículo 3. Acciones formativas vinculadas a las exenciones en la cotización a la Seguridad Social.
Artículo 4. Beneficios en materia de cotización de los expedientes de regulación temporal de empleo.
Artículo 5. Nuevos ERTE-ETOP si derivan de ERTE-FM.
Artículo 6. Prórroga de las medidas de protección de las personas trabajadoras recogidas en el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre (aplicación medidas artículos 25.1.a) y 25.2 a 25.5 RDL 8/2020, de 17 de marzo).
Disposición adicional cuarta. Acceso a las medidas extraordinarias en materia de cotización y protección por desempleo.
Disposición transitoria única. Prórroga de las medidas recogidas en el título I y la DA primera del Real Decreto-ley 11/2021, de 27 de mayo (se prorrogan las medidas aplicables a los ERTE en empresas con elevada tasa de cobertura y una reducida tasa de recuperación de actividad a que se refiere la DA primera del RDL 30/2020, de 29 de septiembre).

Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo.
Vigencia de las medidas: hasta 28 de febrero de 2022
Artículo primero. Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, introduciendo la DA 26ª relativa al acceso a los datos de los ERTE por la TGSS, el SEPE y la ITSS.
Disposición adicional tercera. Expedientes de regulación temporal de empleo por impedimento o por limitaciones a la actividad normalizada vinculadas a la COVID-19.

Real Decreto-ley 2/2022, de 22 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para la protección de los trabajadores autónomos, para la transición hacia los mecanismos estructurales de defensa del empleo y para la recuperación económica y social de la Isla de La Palma, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.
Vigencia de las medidas: hasta 31 de marzo de 2022
Disposición adicional primera. Se prorroga los ERTE contemplados en los artículos 1, 2 y 5.1 del RDL 18/2021, de 28 de septiembre y aplicación de las medidas de protección del artículo 7 del RDL 18/2021, de 28 de septiembre.
Disposición adicional segunda. Beneficios en materia de cotización a la Seguridad Social de los expedientes de regulación temporal de empleo a los que se refiere la DA primera.

BASES DE DATOS ANALIZADAS

La información analizada con el fin de atender los objetivos fijados en esta fiscalización procede, principalmente, de los siguientes SSII y aplicaciones informáticas, cuyos responsables son los órganos que a continuación se relacionan:

Servicio Público de Empleo Estatal

- Nóminas abonadas a los beneficiarios de la prestación contributiva por desempleo derivada de los ERTE-COVID, desde marzo de 2020 a enero de 2024.
- Ficheros (TRIN “*Trabajadores inactivos*”) remitidos por el SEPE a la TGSS comunicando la concesión o no de prestación por desempleo, así como su periodo de percepción, con respecto a las personas trabajadoras en situación de inactividad comunicadas previamente por dicho servicio común.
- Inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas al cierre de los ejercicios 2020, 2021, 2022 y 2023.

Tesorería General de la Seguridad Social

- Ficheros (TRIN “*Trabajadores inactivos*”) remitidos por la TGSS al SEPE identificando las situaciones de inactividad de las personas trabajadoras comunicadas por las empresas a dicho servicio común con la finalidad de poder practicar la exoneración de la aportación empresarial de las cotizaciones sociales.
- Base de datos comprensiva de la totalidad de empresas en alta en el Sistema de Seguridad Social a 29 de febrero de 2020, con personal asalariado, distinguiendo aquellas que tuvieron alguna de sus personas trabajadoras en situación de ERTE-COVID de aquellas que no las tuvieron, durante el periodo comprendido entre la mencionada fecha y el 31 de marzo de 2022.
- Base de datos comprensiva de las declaraciones responsables efectuadas por las empresas a la TGSS en relación con los ERTE-COVID durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020 a 31 de marzo de 2022.
- Base de datos relativa a la vida laboral y, en su caso, situaciones de inactividad, de todas las personas trabajadoras integrantes de las empresas que tuvieron alguna persona trabajadora acogida a un ERTE-COVID durante el periodo transcurrido entre el 29 de febrero de 2020 a 31 de diciembre de 2022, hayan estado o no dichas personas incluidas en un ERTE-COVID.
- Ficheros maestros para la elaboración de estadísticas recogiendo las situaciones de inactividad de las personas trabajadoras en ERTE durante el periodo comprendido entre el 1 de marzo de 2020 a 31 de marzo de 2022.

Inspección de Trabajo de la Seguridad Social

- Relación de expedientes objeto de actuaciones inspectoras en el marco de los ERTE-COVID.

Dirección General de Trabajo

- Base de datos relativa a los ERTE tramitados por la AL nacional.

Las bases de datos extraídas de los anteriores SSII y aplicaciones informáticas han presentado algunas deficiencias que han afectado a la calidad y fiabilidad de la información suministrada, si bien gran parte de ellas han sido solventadas con la información facilitada por otros SSII por el mismo órgano o por otros de los incluidos en el ámbito subjetivo de esta fiscalización y, en todo caso, no han impedido la consecución de los objetivos fijados en la misma, aunque sí han retrasado el desarrollo de los trabajos programados.

En este sentido, el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE presenta debilidades derivadas del procedimiento establecido para el reconocimiento de estos derechos de cobro, y, asimismo no permite diferenciar las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas derivadas de los ERTE-COVID.

Por su parte, las bases de datos de la TGSS, en ocasiones, adolecían de falta de información (la base de datos de declaraciones responsables no incluye información sobre todos los CCC con inactividad –en 378 casos–, mientras que la de empresas no informa del CNAE asociado a 290.715 CCC, entre otros); o presentaban incoherencias (empresas con NIF con y sin inactividad o con número de personas trabajadoras no igual en los registros en que se informa) o impedían la identificación de las personas afiliadas por medio de su número de afiliación (841 personas trabajadoras con dos números de afiliación a la Seguridad Social asociados).

Por último, la información facilitada por la DGT presenta numerosas deficiencias que afectan a su calidad y fiabilidad impidiendo conocer datos fundamentales como el número de ERTE-COVID tramitados por este centro directivo; sentido de la resolución emitida; expedientes que disponen de informe de la ITSS o aquellos donde la solicitud de la FM alegada por la empresa ha sido estimada por silencio administrativo.

**COBERTURA DE LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DEL SEPE
PERIODO 2018/2022**

	Subgrupo	2018			2019			2020			2021			2022		
		Dotación	Efectivos	% Cobertura	Dotación	Efectivos	% Cobertura	Dotación	Efectivos	% Cobertura	Dotación	Efectivos	% Cobertura	Dotación	Efectivos	% Cobertura
	A1	137	102	74,45	133	98	73,68	126	94	74,60	124	85	68,55	127	90	70,87
PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA E INTERINO DE VACANTE	A2	897	585	65,22	903	600	66,45	894	502	56,15	1.036	620	59,85	1.149	742	64,58
	A1/A2	1.179	929	78,80	1.182	920	77,83	1.172	931	79,44	1.174	923	78,62	1.179	923	78,29
	A2/C1	1.391	1.205	86,63	1.401	1.173	83,73	1.401	1.196	85,37	1.397	1.188	85,04	1.397	1.185	84,82
	C1	297	178	59,93	285	172	60,35	281	155	55,16	313	191	61,02	654	519	79,36
	C2	1.523	926	60,80	1.431	774	54,09	1.428	701	49,09	1.238	571	46,12	818	499	61,00
	C1/C2	3.131	2.474	79,02	3.212	2.483	77,30	3.202	2.205	68,86	3.352	2.099	62,62	3.767	2.423	64,32
	E	30	13	43,33	26	12	46,15	26	10	38,46	26	8	30,77	26	7	26,92
	B										1	1	100,00	1	1	100,00
	Subtotal	8.585	6.412	74,69	8.573	6.232	72,69	8.530	5.794	67,92	8.661	5.686	65,65	9.118	6.389	70,07
PERSONAL LABORAL	Subtotal	1.276	954	74,76	1.276	926	72,57	1.264	889	70,33	1.208	834	69,04	1.215	788	64,86
TOTAL PUESTOS DE ESTRUCTURA		9.861	7.366	74,70	9.849	7.158	72,68	9.794	6.683	68,24	9.869	6.520	66,07	10.333	7.177	69,46
PERSONAL FUNCIONARIO INTERINO DE CUPO O PROGRAMA	Total	833			808			2.172			1.222			716		

Fuente: Elaboración propia a partir de la información obrante en la RPT y en el SRE facilitada por el SEPE.

DISTRIBUCIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD DE LOS CCC CON INACTIVIDAD DE EMPRESAS EN ERTE-COVID **PERIODO: DE 29 DE FEBRERO DE 2020 A 16 DE MAYO DE 2024**

SECTOR DE ACTIVIDAD (CNAE)	CCC CON INACTIVIDAD DE EMPRESAS EN ERTE-COVID											
	N/C (*)		Microempresa		Pequeña empresa		Mediana empresa		Gran empresa		Total	
	N.º	% N.º / Total N/C	N.º	% N.º / Total Microem presa	N.º	% N.º / Total Pequeña empresa	N.º	% N.º / Total Mediana empresa	N.º	% N.º / Total Gran empresa	N.º	% N.º / Total
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	112	0,67	1.472	0,32	459	0,46	111	0,39	13	0,07	2.167	0,35
B. Industrias extractivas	1	0,01	112	0,02	112	0,11	42	0,15	13	0,07	280	0,04
C. Industria manufacturera	321	1,93	26.351	5,75	12.262	12,17	3.608	12,74	1.414	7,19	43.956	7,05
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	2	0,01	155	0,03	50	0,05	12	0,04	1	0,01	220	0,04
E. Suminist. de agua, activids. saneami. gest. residuos y descontamin.	9	0,05	338	0,07	265	0,26	77	0,27	77	0,39	766	0,12
F. Construcción	401	2,41	27.788	6,07	7.236	7,18	1.531	5,40	794	4,04	37.750	6,06
G. Comercio al por mayor/menor; reparac. de vehíc. de motor y motoc.	2.574	15,45	119.000	25,99	25.361	25,17	9.133	32,24	6.063	30,84	162.131	26,01
H. Transporte y almacenamiento	739	4,44	17.046	3,72	4.637	4,60	1.743	6,15	1.032	5,25	25.197	4,04
I. Hostelería	9.829	59,01	120.972	26,42	23.238	23,07	2.673	9,44	1.608	8,18	158.320	25,40
J. Información y comunicaciones	64	0,38	3.872	0,85	1.755	1,74	662	2,34	461	2,34	6.814	1,09
K. Actividades financieras y de seguros	30	0,18	1.824	0,40	370	0,37	164	0,58	33	0,17	2.421	0,39
L. Actividades inmobiliarias	111	0,67	7.971	1,74	717	0,71	144	0,51	43	0,22	8.986	1,44
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	162	0,97	16.539	3,61	3.983	3,95	1.414	4,99	1.262	6,42	23.360	3,75
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	427	2,56	11.534	2,52	4.625	4,59	2.719	9,60	4.748	24,15	24.053	3,86
O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria.		0,00	93	0,02	28	0,03	6	0,02	3	0,02	130	0,02
P. Educación	217	1,30	15.742	3,44	4.781	4,75	1.654	5,84	738	3,75	23.132	3,71
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	196	1,18	26.830	5,86	3.286	3,26	770	2,72	606	3,08	31.688	5,08
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	627	3,76	16.337	3,57	4.601	4,57	1.197	4,23	350	1,78	23.112	3,71
S. Otros servicios	835	5,01	43.797	9,56	2.946	2,92	667	2,35	398	2,02	48.643	7,80
T. Activ. De los hogares como empleadores de personal doméstico	0	0,00	122	0,03	20	0,02	2	0,01	0	0,00	144	0,02
U. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0	0,00	15	0,00	7	0,01	0	0,00	4	0,02	26	0,00
TOTAL SECTORES DE ACTIVIDAD	16.657	100	457.910	100	100.739	100	28.329	100	19.661	100	623.296	100
% CCC SEGÚN TAMAÑO EMPRESA / TOTAL CCC	2,67		73,47		16,16		4,55		3,15		100,00	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CCC de empresas facilitados por la TGSS.

(*) Empresas inactivas a 29/02/2020, sin cálculo de plantilla disponible a esa fecha.

EMPRESAS EN ERTE-COVID INACTIVAS A FECHA 16 DE MAYO DE 2024 DESGLOSADAS POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD

SECTOR DE ACTIVIDAD (CNAE)	Empresas en ERTE-COVID inactivas												
	N/C (*)		Microempresa		Pequeña empresa		Mediana empresa		Gran empresa		Total		% Empresas inactivas por sector / N.º total empresas inactivas
	N.º	% N.º / Total N/C	N.º	% N.º / Total Microemp.	N.º	% N.º / Total Pequeña empresa	N.º	% N.º / Total Mediana empresa	N.º	% N.º / Total Gran empresa	N.º	% N.º / Total	
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	31	5,95	450	86,37	39	7,49	0	0,00	1	0,19	521	100	0,34
B. Industrias extractivas	0	0,00	17	80,95	4	19,05	0	0,00	0	0,00	21	100	0,01
C. Industria manufacturera	107	1,44	6.208	83,40	994	13,35	125	1,68	10	0,13	7.444	100	4,81
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	0	0,00	33	84,62	6	15,38	0	0,00	0	0,00	39	100	0,03
E. Suminist. de agua, activids. saneami. gest. residuos y descontam.	2	2,50	59	73,75	17	21,25	1	1,25	1	1,25	80	100	0,05
F. Construcción	214	2,37	7.885	87,38	853	9,45	70	0,78	2	0,02	9.024	100	5,83
G. Comercio al por mayor/menor; reparac. vehíc. de motor y motoc.	1.027	2,94	32.110	92,04	1.582	4,53	158	0,45	10	0,03	34.887	100	22,53
H. Transporte y almacenamiento	178	3,07	5.155	88,83	413	7,12	52	0,90	5	0,09	5.803	100	3,75
I. Hostelería	4.325	8,02	45.722	84,79	3.739	6,93	128	0,24	10	0,02	53.924	100	34,83
J. Información y comunicaciones	34	2,61	1.074	82,43	162	12,43	28	2,15	5	0,38	1.303	100	0,84
K. Actividades financieras y de seguros	14	2,76	458	90,16	32	6,30	3	0,59	1	0,20	508	100	0,33
L. Actividades inmobiliarias	55	2,49	2.093	94,92	54	2,45	3	0,14	0	0,00	2.205	100	1,42
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	63	1,43	3.953	89,70	340	7,71	48	1,09	3	0,07	4.407	100	2,85
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	150	3,80	3.158	80,03	491	12,44	122	3,09	25	0,63	3.946	100	2,55
O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria.	0	0,00	17	89,47	2	10,53	0	0,00	0	0,00	19	100	0,01
P. Educación	85	1,59	4.669	87,45	501	9,38	76	1,42	8	0,15	5.339	100	3,45
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	56	1,09	4.852	94,09	216	4,19	21	0,41	12	0,23	5.157	100	3,33
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	199	3,92	4.282	84,29	548	10,79	50	0,98	1	0,02	5.080	100	3,28
S. Otros servicios	390	2,58	14.320	94,85	353	2,34	33	0,22	1	0,01	15.097	100	9,75
T. Activ. De los hogares como empleadores de personal doméstico;	0	0,00	23	100,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	23	100	0,01
U. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	0	0,00	4	66,67	2	33,33	0	0,00	0	0,00	6	100	0,00
TOTAL SECTORES DE ACTIVIDAD	6.930	4,48	136.542	88,19	10.348	6,68	918	0,59	95	0,06	154.833	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de empresas facilitados por la TGSS.

(*) Empresas inactivas a 29/02/2020, sin cálculo de plantilla disponible a esa fecha

EMPRESAS NO EN ERTE-COVID INACTIVAS A FECHA 16 DE MAYO DE 2024 DESGLOSADAS POR TAMAÑO DE EMPRESA Y SECTOR DE ACTIVIDAD Y COMPARACIÓN DE TOTAL EMPRESAS INACTIVAS

SECTOR DE ACTIVIDAD (CNAE)	Empresas NO en ERTE-COVID inactivas								Total empresas inactivas			
	Microempresa		Pequeña empresa		Mediana empresa		Gran empresa		N.º		% Empresas inactivas por sector / N.º total empresas inactivas	
	N.º	% N.º / Total Microemp.	N.º	% N.º / Total Pequeña empresa	N.º	% N.º / Total Mediana empresa	N.º	% N.º / Total Gran empresa	Empresas NO en ERTE-COVID	Empresas en ERTE-COVID	Empresas NO en ERTE-COVID	Empresas en ERTE-COVID
N/C (*)	14.339	95,08	660	4,38	69	0,46	13	0,09	15.081	(*)	5,88	(*)
A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	34.711	97,13	913	2,55	105	0,29	9	0,03	35.738	521	13,93	0,34
B. Industrias extractivas	176	87,56	22	10,95	3	1,49	0	0,00	201	21	0,08	0,01
C. Industria manufacturera	13.484	90,61	1.242	8,35	138	0,93	17	0,11	14.881	7.444	5,80	4,81
D. Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	303	93,23	20	6,15	2	0,62	0	0,00	325	39	0,13	0,03
E. Suminist. de agua, activids. saneami. gest. residuos y descontam.	450	77,59	96	16,55	28	4,83	6	1,03	580	80	0,23	0,05
F. Construcción	27.736	94,47	1.519	5,17	102	0,35	4	0,01	29.361	9.024	11,45	5,83
G. Comercio al por mayor/menor; reparac. vehíc. de motor y motoc.	50.377	97,12	1.322	2,55	151	0,29	22	0,04	51.872	34.887	20,22	22,53
H. Transporte y almacenamiento	15.089	95,55	636	4,03	56	0,35	11	0,07	15.792	5.803	6,16	3,75
I. Hostelería	18.814	97,74	423	2,20	10	0,05	3	0,02	19.250	53.924	7,51	34,83
J. Información y comunicaciones	4.596	89,87	413	8,08	88	1,72	17	0,33	5.114	1.303	1,99	0,84
K. Actividades financieras y de seguros	3.171	95,45	122	3,67	22	0,66	7	0,21	3.322	508	1,30	0,33
L. Actividades inmobiliarias	5.975	99,19	45	0,75	1	0,02	3	0,05	6.024	2.205	2,35	1,42
M. Actividades profesionales, científicas y técnicas	17.666	96,32	595	3,24	67	0,37	13	0,07	18.341	4.407	7,15	2,85
N. Actividades administrativas y servicios auxiliares	9.785	90,56	855	7,91	135	1,25	30	0,28	10.805	3.946	4,21	2,55
O Administración Pública y defensa; Seguridad Social obligatoria.	140	79,10	26	14,69	8	4,52	3	1,69	177	19	0,07	0,01
P. Educación	4.950	92,13	355	6,61	67	1,25	1	0,02	5.373	5.339	2,09	3,45
Q. Actividades sanitarias y de servicios sociales	4.653	88,21	484	9,18	108	2,05	30	0,57	5.275	5.157	2,06	3,33
R. Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	4.145	94,14	247	5,61	11	0,25	0	0,00	4.403	5.080	1,72	3,28
S. Otros servicios	9.411	98,11	165	1,72	15	0,16	1	0,01	9.592	15.097	3,74	9,75
T. Activ. De los hogares como empleadores de personal doméstico;	4.930	99,86	7	0,14	0	0,00	0	0,00	4.937	23	1,92	0,01
U. Actividades de organizaciones y organismos extraterritoriales	31	93,94	2	6,06	0	0,00	0	0,00	33	6	0,01	0,00
TOTAL SECTORES DE ACTIVIDAD	244.932	95,50	10.169	3,96	1.186	0,46	190	0,07	256.477	154.833	100	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de CCC de empresas facilitados por la TGSS.

(*) Datos no disponibles en la información facilitada. En las empresas con inactividad se ha podido obtener de la base de datos de vida laboral

**EVOLUCIÓN DEL MANTENIMIENTO EN EL EMPLEO DE PERSONAS TRABAJADORAS EN ERTE-COVID
PERÍODO: DE 1 DE MARZO DE 2020 A 30 DE MAYO DE 2024**

FECHA INICIO ERTE	TOTAL	31/12/2020		31/12/2021		31/03/2022		31/12/2022		30/05/2024 (Fecha de extracción)	
		Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja	Alta	Baja
Desde 01/03/2020 a 31/12/2020	4.247.110	3.410.321	836.789	2.747.130	1.499.980	2.645.443	1.601.667	2.288.885	1.958.225	1.712.012	2.535.098
Desde 01/01/2021 a 31/12/2021	125.362	n/a	n/a	76.275	49.087	74.030	51.332	58.441	66.921	39.170	86.192
Desde 01/01/2022 a 31/03/2022	1.838	n/a	n/a	n/a	n/a	1.603	235	1.090	748	576	1.262
TOTAL	4.374.310	3.410.321	836.789	2.823.405	1.549.067	2.721.076	1.653.234	2.348.416	2.025.894	1.751.758	2.622.552
%	100	80,30	19,70	64,57	35,43	62,21	37,79	53,69	46,31	40,05	59,95

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de vida laboral de la TGSS.

n/a: no aplicable

CAUSAS DE BAJA DE PERSONAS TRABAJADORAS EN ERTE-COVID Y EVOLUCIÓN DEL MANTENIMIENTO EN EL EMPLEO A 31/12/2022

Causa de baja	Personas trabajadoras de baja a 31/12/2022											
	Total (A)			Personas trabajadoras colocadas posteriormente								
				Total (B) = (C)+ (D)			Personas trabaj. de baja en el nuevo empleo a 30/05/2024 (C)			Personas trabaj. en alta en el nuevo empleo a 30/05/2024 (D)		
	N.º	% N.º / Total pers. trabaj. de baja	Antigüedad (en años)	N.º	%(B) / (A)	Tiempo colocación (en meses)	N.º	% C) / (A)	Antigüedad (en años)	N.º	%(D) / (A)	Antigüedad (en años)
Dimisión/baja voluntaria	595.594	29,40	3	271.030	45,51	5,93	209.950	35,25	0,55	61.080	10,26	2,45
Baja por despido	146.720	7,24	4,2	53.311	36,34	8,43	43.939	29,95	0,44	9.372	6,39	2,26
Baja no voluntaria	251.760	12,43	4,7	102.556	40,74	5,42	70.268	27,91	0,65	32.288	12,82	2,50
Baja por fusión/absorc.	61.692	3,04	6,9	23.334	37,82	2,94	11.525	18,68	0,88	11.809	19,14	2,57
Baja por fallecimiento del	5.871	0,29	8,6	0	0,00	0	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Baja por pase a pensionista	55.758	2,75	12,7	316	0,57	7,16	242	0,43	0,35	74	0,13	2,06
Baja de oficio	1.671	0,08	3,9	799	47,82	7,90	643	38,48	0,42	156	9,34	2,38
Baja por exced. voluntaria o	65.149	3,22	5	21.450	32,92	4,18	15.499	23,79	0,56	5.951	9,13	2,26
Baja por agotamiento de I.T.	12.705	0,63	8,9	204	1,61	7,59	154	1,21	0,43	50	0,39	1,78
Baja por paro estacional	1.019	0,05	0,9	61	5,99	5,69	60	5,89	0,49	1	0,10	3,04
Excedencia cuidado de	9.128	0,45	5,1	1.020	11,17	5,57	726	7,95	0,54	294	3,22	2,28
Baja por suspensión	1.140	0,06	3,6	66	5,79	8,53	55	4,82	0,45	11	0,96	2,76
Baja rev. socio-soc	7	0	12,1	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Baja por excedenc cuidado	2.162	0,11	6,8	208	9,62	6,74	161	7,45	0,50	47	2,17	2,24
Baja por otras causas de	12.830	0,63	3,6	916	7,14	5,41	651	5,07	0,63	265	2,07	2,66
Baja por despido colectivo	50.968	2,52	7,8	18.140	35,59	8,63	13.674	26,83	0,49	4.466	8,76	2,35
Baja despido declarado	1.880	0,09	5,7	588	31,28	8,04	448	23,83	0,46	140	7,45	2,30
Suspensión por violencia de	31	0	3,7	8	25,81	8,09	6	19,35	0,22	2	6,45	2,49
Baja de oficio rev.	1.995	0,1	3,8	673	33,73	7,58	564	28,27	0,52	109	5,46	2,31
Baja pase a otro r. s.	69	0	6,4	4	5,80	11,58	4	5,80	1,14	0	0,00	0,00
Baja por no superar el per.	6.053	0,3	0,4	3.250	53,69	10,50	2.932	48,44	0,40	318	5,25	2,57
Baja por cambio de CCC.	7.813	0,39	4,6	3.996	51,15	6,10	2.403	30,76	0,74	1.593	20,39	3,12
Baja despido causas obi.	142.822	7,05	5,7	46.194	32,34	8,41	35.648	24,96	0,47	10.546	7,38	2,33
Baja despido causas obi.	12.288	0,61	5,6	3.743	30,46	8,45	2.904	23,63	0,47	839	6,83	2,30
Baja fin de cont. Temp./	350.096	17,28	0,9	158.420	45,25	10,13	139.798	39,93	0,42	18.622	5,32	2,51
Baja pase a inactividad fijos	167.841	8,28	0,8	25.427	15,15	6,76	23.835	14,20	0,49	1.592	0,95	2,31
Otras causas de baja	60.832	3	5,5	24.493	40,26	3,46	14.209	23,36	0,83	10.284	16,91	2,59
Total	2.025.894	100	3,7	760.207	37,52	6,97	590.298	29,14	0,52	169.909	8,39	2,46

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS



EVOLUCIÓN MENSUAL DE LA PLANTILLA EN EMPRESAS EN SITUACIÓN DE INACTIVIDAD DERIVADA DE UN ERTE-COVID

PERIODO: DE 1 DE MARZO DE 2020 A 31 DE DICIEMBRE DE 2022

Mes / año	Plantilla de empresas en ERTE - COVID			
	Personas trabajadoras en ERTE-COVID	Personas trabajadoras NO en ERTE-COVID	Total plantilla	% Personas trabajadoras en ERTE- COVID / Total plantilla
01/03/2020	4.079.648	1.976.752	6.056.400 (*)	67,36
31/03/2020	4.147.802	1.605.881	5.753.683	72,09
30/04/2020	4.175.873	1.572.595	5.748.468	72,64
31/05/2020	4.153.206	1.606.800	5.760.006	72,10
30/06/2020	3.965.990	1.729.299	5.695.289	69,64
31/07/2020	3.841.452	1.901.977	5.743.429	66,88
31/08/2020	3.773.303	1.915.142	5.688.445	66,33
30/09/2020	3.785.242	1.979.103	5.764.345	65,67
31/10/2020	3.661.925	2.014.836	5.676.761	64,51
30/11/2020	3.571.889	2.040.668	5.612.557	63,64
31/12/2020	3.492.221	2.017.041	5.509.262	63,39
31/01/2021	3.404.214	2.015.973	5.420.187	62,81
28/02/2021	3.346.822	2.045.561	5.392.383	62,07
31/03/2021	3.308.034	2.136.526	5.444.560	60,76
30/04/2021	3.263.922	2.215.891	5.479.813	59,56
31/05/2021	3.240.469	2.325.954	5.566.423	58,21
30/06/2021	3.159.993	2.455.161	5.615.154	56,28
31/07/2021	3.073.487	2.557.621	5.631.108	54,58
31/08/2021	3.030.139	2.565.965	5.596.104	54,15
30/09/2021	3.050.851	2.656.785	5.707.636	53,45
31/10/2021	2.977.482	2.734.858	5.712.340	52,12
30/11/2021	2.880.365	2.805.695	5.686.060	50,66
31/12/2021	2.824.914	2.776.385	5.601.299	50,43
31/01/2022	2.762.226	2.761.738	5.523.964	50,00
28/02/2022	2.739.367	2.834.212	5.573.579	49,15
31/03/2022	2.721.076	2.922.255	5.643.331	48,22
30/04/2022	2.710.049	3.052.874	5.762.923	47,03
31/05/2022	2.677.721	3.140.622	5.818.343	46,02
30/06/2022	2.580.819	3.191.852	5.772.671	44,71
31/07/2022	2.512.399	3.200.186	5.712.585	43,98
31/08/2022	2.486.073	3.189.872	5.675.945	43,80
30/09/2022	2.509.049	3.265.559	5.774.608	43,45
31/10/2022	2.463.679	3.258.261	5.721.940	43,06
30/11/2022	2.391.936	3.272.083	5.664.019	42,23
31/12/2022	2.348.416	3.224.620	5.573.036	42,14

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la TGSS.

(*) El importe total de plantilla se encuentra referido, exclusivamente, al personal susceptible de ser incluido en un ERTE-COVID, en consecuencia, es inferior al reflejado en el [cuadro n.º 20](#) (6.934.810), donde se recoge el número de personas trabajadoras de empresas en ERTE a 29 de febrero de 2020, ya que este último incluye el personal total que integra las plantillas de las empresas, pudiendo tratarse tanto de personal susceptible como no de ser incluido en un ERTE (v.gr.: personal de organismos públicos, órganos de la AGE, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales).



ALEGACIONES FORMULADAS

Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas de las que se ha suprimido la documentación complementaria que no es esencial para comprender lo expuesto en las mismas.

(Se ha eliminado la información relativa a personas físicas y jurídicas que hace referencia a datos de carácter personal).

TRÁMITE 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 8 de mayo de 2025, a las personas titulares de la Vicepresidencia Segunda del Gobierno y Ministerio de Trabajo y Economía Social, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Secretaría de Estado de Trabajo, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y Direcciones Generales de Trabajo, del Servicio Público de Empleo Estatal, de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que consideraran convenientes. Con la misma finalidad, también se ha dado traslado del Anteproyecto de Informe a los anteriores titulares de los precitados órganos, afectados por el ámbito temporal de esta fiscalización. En consecuencia, el Anteproyecto de Informe ha sido remitido a un total de catorce destinatarios.

El Ministerio de Trabajo y Economía Social solicitó una ampliación del plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida. Dentro del plazo establecido se ha recibido un escrito de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Trabajo y Economía Social, comprensivo de las alegaciones formuladas por la Dirección General de Trabajo, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Servicio Público de Empleo Estatal. Igualmente han sido formuladas alegaciones por la Tesorería General de la Seguridad Social, por la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional y por el ex Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Pensiones, y la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, se han adherido a las alegaciones formuladas por la Tesorería General de la Seguridad Social. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.4 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe.

Cuando estas han manifestado su disconformidad con el criterio expuesto por el Tribunal, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios para razonar el motivo por el que no se han aceptado. En otros casos, cuando se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de dichas alegaciones, las mismas se reflejan mediante notas a pie de página.

Asimismo, debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones de los destinatarios en relación con el Anteproyecto de Informe y que, por tanto, no implican oposición con el contenido de este. La falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, en consecuencia, como una aceptación tácita de su contenido. Teniendo en cuenta lo anterior, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe.

RELACIÓN DE ALEGANTES

1. VICEPRESIDENTA SEGUNDA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL
2. MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
3. SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES
4. SECRETARIA GENERAL DEL TESORO Y FINANCIACIÓN INTERNACIONAL
5. DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL
6. EX SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA VICEPRESIDENTA
SEGUNDA DEL GOBIERNO Y MINISTRA DE TRABAJO Y
ECONOMÍA SOCIAL**

La Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Trabajo y Economía Social ha remitido conjuntamente las alegaciones formuladas por los siguientes centros directivos del Ministerio de Trabajo y Economía Social:

- Dirección General de Trabajo.
- Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal.
- Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



VICEPRESIDENCIA
SEGUNDA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

GABINETE TÉCNICO SUBSECRETARÍA

O F I C I O

S/REF:

N/REF:

FECHA: 13 de junio de 2025

ASUNTO: Alegaciones *Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del covid-19, ejercicios 2020 a 2022.*

DESTINATARIO: Sección de Fiscalización. Departamento de la Protección y Promoción Social.

En relación con el *Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del Covid-19, ejercicios 2020 a 2022*, se remite en documento anexo las alegaciones formuladas por los siguientes centros directivos del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

- Dirección General de Trabajo.
- Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS).
- Servicios de Empleo Público Estatal (SEPE).

La Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Trabajo y Economía Social.

Yolanda Díaz Pérez

CORREO ELECTRONICO
gts@mites.gob.es
DIR3 EA0041838

PSO. CASTELLANA, 63
28071 MADRID
TEL. TEL: 91.363.00.38
FAX: 91 363 03 95



CSV : GEN-001b-c223-12ed-964e-6234-a183-510b-881d

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://run.gob.es/hsblF8yLcR>

FIRMANTE(1) : YOLANDA DIAZ PEREZ | FECHA : 13/06/2025 12:56 | NOTAS : F



ALEGACIONES DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA RELATIVA A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO RECONOCIDAS A LAS PERSONAS AFECTADAS POR LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO DERIVADOS DEL COVID-19, EJERCICIOS 2020 A 2022.

En relación con el *Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del Covid-19, ejercicios 2020 a 2022*, se remite las alegaciones formuladas por los siguientes centros directivos del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

- Dirección General de Trabajo.
- Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS).
- Servicios de Empleo Público Estatal (SEPE).

1. ALEGACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO.

Observaciones generales

1ª) La primera observación se refiere al apartado II.3. del **Anteproyecto de Informe** (en adelante **AI**). En el epígrafe introductorio (II.3.1. *Consideraciones previas*) se alude, entre otros preceptos, al artículo 47.5 del Estatuto de los Trabajadores (en adelante TRLET). Conviene hacer dos precisiones a este respecto:

a) Que en el momento de sobrevenir la crisis sanitaria del COVID-19 (marzo de 2020) el artículo 47 del TRLET únicamente contaba con cuatro números. El actual número 5 es el resultado de las modificaciones introducidas en dicho precepto legal por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, con entrada en vigor al día siguiente, esto es, ya a comienzos de 2022, mucho tiempo después de haber comenzado la pandemia y cuando sus efectos ya eran mínimos. No obstante, es cierto que el entonces apartado 3 del art. 47 aludía a la fuerza mayor como causa de suspensión.

b) Que, con independencia de lo anterior, los ERTE-COVID contaron con un marco normativo propio, iniciado con el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, al que siguieron otros muchos que fueron introduciendo sucesivas modificaciones (así, el R.D.-ley 18/2020 o el R.D.-ley 24/2020, entre otros).

2ª) En el epígrafe II.3.2.1., titulado "*Falta de información adecuada*" se incluye un párrafo que habla del "*incumplimiento de la DA segunda del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre*". Con respecto a este extremo remitimos a lo que luego se dirá en las Observaciones particulares respecto de la Recomendación 1 del **AI**.

3ª) En cuanto al epígrafe II.3.2.2 "*Expedientes de regulación temporal de empleo autorizados*", nuestra observación, aunque pueda parecer de tipo semántico, es en realidad de carácter técnico. Se trata del uso de la palabra "*autorizados*", que aparece a lo largo de este y otros epígrafes



posteriores. Conviene recordar que la idea de la “autorización” de los ERTE sólo está vinculada a los ERTE por fuerza mayor, que son los que exigen una resolución administrativa constatando su concurrencia, asimilable a una autorización, que en el **AI** se considera implícita (pág. 16). Sin embargo, en los ERTE por causas ETOP no hay tal “autorización”. Aunque es cierto que en el caso de los ERTE-COVID una gran parte de los expedientes fueron presentados por causa de fuerza mayor (en torno al 71% de los tramitados por esta DGT) no lo es menos que también fueron numerosos los ERTE-COVID por causas ETOP. Por todo ello, sugerimos hablar mejor de ERTE “gestionados” o “tramitados” que de ERTE “autorizados”, salvo que se haga la reserva de que este término se refiere a los ERTE por fuerza mayor.

4ª) En relación con el epígrafe II.3.2.3 “*Incidencias en el procedimiento de autorización de los ERTE tramitados por la DGT*”, hemos de destacar, en primer lugar, el ingente número de expedientes que se tuvo que tramitar, cifra que, como se encarga de destacar el propio **AI** (pág. 19), experimentó en 2020 un incremento del 6.400% con respecto al volumen total de expedientes (ERTE más ERE) tramitados en el año anterior. A lo que hay que añadir que los ERTE-COVID se concentraron principalmente en el cuatrimestre que va desde mediados de marzo de 2020 a mediados de junio de ese año. Dicho en otras palabras, la DGT tuvo que hacer frente en unos pocos meses de 2020 a un trabajo equivalente al de 70 años completos, si tomamos como referencia el 2019, sin que los efectivos de los que se pudo disponer se multiplicaran en la misma proporción.

En su gran mayoría, se trataba de ERTE por fuerza mayor que exigían el dictado de una resolución que constataste su existencia o la desestimase (que también las hubo) y cuya elaboración debía venir precedida de las fases de registro (en los primeros momentos se superaron las 500 y 600 entradas diarias, más de seis veces las de todo un año ordinario), asignación a un técnico, cribado, redacción, supervisión y firma. Y todo esto había que hacerlo en un tiempo máximo de cinco días hábiles.

En definitiva, dado el ingente trabajo que sobrevino de manera abrupta y los escasos medios de todo tipo de los que se dispuso para abordarlo, la gestión realizada por esta Dirección General de Trabajo y el resultado de la misma se considera adecuado.

Observaciones particulares sobre las Conclusiones del Anteproyecto de Informe

A continuación, se exponen las alegaciones específicas sobre el apartado **III.1 Conclusiones relativas a la solicitud del procedimiento de regulación temporal de empleo** del **AI** remitido (contenidas en las págs. 94 y 95 del documento recibido en esta DGT).

1. Como se puso de manifiesto al equipo de la Subdirección Técnica responsable de los trabajos de fiscalización llevados a cabo por ese Tribunal de Cuentas (TdeC), y así se refleja en el **Anteproyecto de Informe (AI)**, esta Dirección General de Trabajo, pese a varios intentos fallidos en los años previos, no disponía en el momento en que sobrevino la crisis derivada del COVID-19 de una aplicación informática que hubiese permitido un mejor tratamiento de la avalancha de expedientes de regulación temporal de empleo que provocó el COVID-19.

Dicho lo anterior, no podemos compartir la siguiente expresión contenida en el primer párrafo del número 1 del apartado III.1 del **AI**: “(...) incumpliendo la obligación establecida a este respecto en



la disposición adicional segunda del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada” por los siguientes motivos que pasamos a detallar:

La redacción original de la disposición adicional segunda del Reglamento aprobado por el RD 1483/2012 (entendemos que se ha querido hacer referencia a esta disposición adicional y no a la disposición adicional segunda del Real Decreto que lo aprueba), que data de 2012 y que era la que se encontraba vigente en el período objeto de fiscalización (2020-2022), era la siguiente (los subrayados se han añadido por esta DGT):

“En cumplimiento del artículo 35 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, las comunicaciones contenidas en los procedimientos regulados en este Reglamento podrán realizarse a solicitud de la empresa por medios electrónicos, pudiendo asimismo aportarse al procedimiento copias digitalizadas de todos los documentos.

De acuerdo con el artículo 27 de la citada Ley 11/2007, de 22 de junio, las comunicaciones entre Administraciones Públicas que se regulan en este Reglamento deberán efectuarse preferentemente por medios electrónicos.

Igualmente, será en la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, donde se indicarán los sistemas o medios electrónicos que pueden utilizarse para comunicarse con la Administración.”

La redacción de la reiterada disposición adicional segunda en la que parece haberse basado el AI es la actualmente vigente, fruto de la modificación introducida por el Real Decreto 608/2023, de 11 de julio (BOE del 12).

No había, pues, en marzo de 2020 (ni tampoco en 2021 y 2022) una obligación de tramitación electrónica cuyo incumplimiento pueda resultar imputable a esta DGT.

En cualquier caso, conviene subrayar que en la actualidad ya existe y está plenamente operativa, una aplicación informática (SERENA) que permite el control y seguimiento de la tramitación de los expedientes de forma telemática, puesta en marcha en esta DGT en octubre de 2023. Dicha aplicación informática ya está plenamente operativa, además de en esta DGT, en las otras dos unidades pertenecientes a la AGE con competencias en esta materia (Delegaciones del Gobierno en Ceuta y Melilla). Igualmente se ha ofrecido al conjunto de las autoridades laborales de todas las CCAA, encontrándose ya en fase de pruebas en varias de ellas.

2. No se puede compartir la afirmación de “falta de comunicación y coordinación entre las diferentes autoridades laborales”, es preciso destacar que se produjeron numerosas reuniones por vía telemática (fundamentalmente por videoconferencia) de la persona entonces titular de la Dirección General de Trabajo con sus homólogos de las CCAA.

Habida cuenta del ingente número de procedimientos de regulación temporal de empleo y del hecho de que algunas empresas los presentaban ante distintas instancias, pudieron producirse duplicidades en la tramitación y resolución por autoridades que no eran las realmente competentes.



No se dispone de información que permita cuantificarlas, pero esas posibles incidencias, derivadas del enorme volumen de expedientes que hubo que gestionar en un brevísimo lapso de tiempo, sólo se habrían producido en los primeros tres meses de la pandemia, que fue cuando se recibió un volumen de expedientes que nadie estaba preparado para asumir. Ni en los años anteriores a la pandemia ni en la actualidad resulta conflictiva la determinación de la autoridad a la que legalmente corresponde la tramitación de un ERTE. Y en ningún caso se producen casos de duplicidad que, como ya se ha expuesto, son explicables en el contexto de un crecimiento exponencial de expedientes a tramitar en muy corto espacio temporal.

Por otro lado, creemos necesario referirnos a la parte final de la redacción de la Recomendación 2 que dice “La DGT, (...) debería impulsar (...) el establecimiento de criterios entre las distintas autoridades laborales, que garantice la autorización de estos procedimientos por la autoridad competente, así como la homogeneidad de criterio en sus resoluciones.”

La forma en que la CE (art. 149.1.7ª.) diseña el reparto competencial en lo tocante a la legislación laboral convierte a las comunidades autónomas (CCAA) en los principales agentes responsables de su ejecución. En este sentido, la posición que entre ellas ocupa la DGT del Ministerio puede calificarse como la de un *primus inter pares*, lo que significa que puede convocar a las autoridades laborales de las distintas CCAA -como así hace con cierta periodicidad- para abordar temas novedosos o de especial interés e intentar armonizar una forma de actuación de todas las ellas bajo unos criterios comunes. De ahí a hablar de que se “*garantice*” la homogeneidad de criterio en las resoluciones de las distintas autoridades laborales media una distancia que consideramos insalvable. Esta DGT carece de competencias para dirigirse a alguna o a varias autoridades laborales para “garantizar” que se dicte resolución (hablamos de los ERTE por fuerza mayor) o que la resolución se dicte en un determinado sentido.

Creemos por ello que habría que suprimir o matizar la Recomendación nº 2.

3. Durante la pandemia desde esta DGT se remitieron con periodicidad diaria las resoluciones dictadas en ERTE por fuerza mayor al SEPE vía correo electrónico.

Lamentablemente, el incidente de ciberseguridad registrado el día 9 de junio de 2021 en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Economía Social, que se extendió hasta el día 9 de julio y que afectó gravemente al funcionamiento de esta DGT, supuso también la pérdida de numerosa información y documentación almacenada en los discos de red y, en particular, en los archivos de los correos electrónicos anteriores a esas fechas que finalmente no fue posible recuperar.

En cualquier caso, como ya ha quedado expresado en relación con la Recomendación 1, actualmente ya se dispone y está plenamente operativa una aplicación informática (SERENA) que garantiza que toda la información de los expedientes (tanto ERE como ERTE) sea accesible para el SEPE de forma telemática y en tiempo real desde el momento mismo de su presentación por la empresa.



4. Finalmente, por lo que se refiere a los encargos de gestión, concretamente a los formalizados con la empresa TRAGSATEC. La razón de ser de estos encargos es evidente: la respuesta a una absoluta insuficiencia de medios humanos para atender el volumen de gestión de expedientes que supuso el COVID-19. Como ya se ha expresado más arriba, esta cifra se multiplicó por setenta con respecto a la media de los años inmediatamente anteriores. La única solución era la incorporación masiva de todo el personal disponible, tanto del perteneciente a todas las demás áreas de actividad de la Subdirección General de Relaciones Laborales (SGRL), unidad responsable en el seno de la DGT de la tramitación de los ERTE, como del de otras Unidades del Ministerio, como también de los puestos a nuestra disposición por TRAGSATEC en virtud de los encargos de gestión.

Esto se tradujo en la reunión de más de 100 personas en los momentos de máxima actividad, incluidos funcionarios propios, funcionarios procedentes de otras unidades y personal de TRAGSATEC, a todos los cuales había que integrar en el proceso de gestión de expedientes de regulación de empleo que, en condiciones normales, hubiesen podido asumir los apenas diez funcionarios que en años anteriores ya se venían ocupando de ello.

Ello implicaba, en primer término, la necesidad de definir unas funciones a realizar y una formación a impartir para poder realizarlas, la cual alcanzó no sólo al personal de TRAGSATEC, sino también a personas de la propia SGRL o procedentes de otros organismos o Unidades del Ministerio (CCNCC, INSHT o ITSS) que en su mayoría no estaban en absoluto familiarizadas con la tramitación de expedientes de regulación temporal de empleo.

En segundo lugar, todo el proceso posterior de tramitación y gestión (incluida la preparación de borradores de resolución en expedientes por fuerza mayor) iba acompañado de dos niveles de supervisión y control: el primero, a cargo de un Consejero Técnico N28 de la propia SGRL o incluso de un N30 con destino en la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (ambos Inspectores de Trabajo y Seguridad Social); y el segundo, a cargo del propio Subdirector General, quien se ocupó de dar el VºBº a todas y cada una de las resoluciones que se pusieron a la firma de la Directora General. No puede hablarse, pues, como se hace en el apartado II.3.3.3.3) del **AI** (pág. 33) de que la DGT se llegara a convertir en “*un mero agente signatario, a ciegas, de las propuestas*” elaboradas por TRAGSATEC, ya que la realidad no se corresponde con esa afirmación

2. ALEGACIONES DEL ORGANISMO ESTATAL INPECCIÓN DE TRBAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

En relación con el Anteproyecto de informe de fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, en los ejercicios 2020 a 2022, efectuado por el Tribunal de Cuentas, se formulan las siguientes alegaciones al apartado III.6. Conclusiones relativas a las actuaciones desarrolladas por la ITSS, en relación con el subapartado II.8.:



PRIMERA. La contabilización efectuada por el Tribunal de Cuentas en la conclusión III.6. es la siguiente:

“18. La ITSS implantó, desde el inicio de la pandemia, la ejecución de campañas específicas dirigidas a evitar el fraude en el reconocimiento de las prestaciones económicas por desempleo y en las exoneraciones de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social practicadas como consecuencia de los ERTE-COVID.

Sin embargo, el alcance de las actuaciones desarrolladas por este organismo autónomo, en este ámbito, se ha visto limitado, hasta la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, a la inspección de 11.688 empresas, regularizando un importe de 75.949.433 euros como consecuencia de las exoneraciones de las cotizaciones sociales practicadas a 55.558 personas trabajadoras.”

Existen discrepancias en que las conclusiones recojan exclusivamente dichas cifras por varios motivos:

- Los datos dados en la conclusión están referidos al cuadro número 15 del informe, y que consta en el punto II.8.2.1. Campañas específicas. Para su cálculo, el Tribunal de Cuentas toma aquellas empresas que han sido investigadas en materia de exoneraciones indebidas a través de las campañas NS0102 Y NS0106, así como en otras campañas donde se haya comprobado este tipo de incumplimiento. No se tienen en cuenta, por lo tanto, las actuaciones de la NS0100 y NS0101, sobre connivencia en el cobro de prestaciones de desempleo vinculadas al COVID-19, ni la relativa a la emisión de informes sobre la viabilidad de aplicación de exoneraciones en empresas pertenecientes a sectores con una elevada tasa de cobertura por ERTE y una reducida tasa de recuperación de actividad.

No parece correcto que en el texto de las conclusiones se haga alusión a las actuaciones realizadas por la ITSS en materia de prestaciones por desempleo y exoneraciones indebidas, y en el párrafo siguiente se cuantifique el trabajo efectuado tan solo en las campañas NS0102 y NS0106 (exoneraciones indebidas).

Tomando solo el dato de todas las campañas citadas NS0100, NS0101, NS0102 y NS0106, constan 62.683 empresas investigadas, 7.138 infracciones, 30.230.466€ de sanciones propuestas por la ITSS, y 80.953.728€ en liquidaciones derivadas de la aplicación indebida de prestaciones por desempleo, o de exoneraciones de cuotas vinculadas al COVID-19.

- En el informe se hace referencia al número de empresas investigadas, de tal modo que, si existen varias actuaciones en una sola empresa, en el informe solo se contabiliza como una única. Esta forma de cálculo no recoge un dato realista, en tanto que la forma de organización competencial de la ITSS tiene carácter provincial, por lo que la planificación y ejecución de actuaciones se efectúa por centro de trabajo, salvo en el caso de la Dirección Especial, cuya actuación se efectúa en empresas de implantación supra autonómica, cumpliéndose en ese único caso la premisa de una actuación por empresa.



SEGUNDA. Por otro lado, se hace referencia en las conclusiones, que las actuaciones realizadas por la ITSS *“están muy alejadas del elevado volumen de indicios de incumplimiento comunicado por la TGSS, debido a la imposibilidad de atender dicha carga de trabajo con los medios personales de que dispone la ITSS, revelándose insuficientes para dar cumplimiento al mandato legal establecido en esta materia en situaciones excepcionales como la derivada de la pandemia del COVID (subapartado II.8)”*

En relación a esta cuestión, se considera preciso referenciar que la campaña que recoge los casos remitidos por la TGSS en materia de exoneraciones indebidas es la NS0106. En el subapartado II.8.2.2. se indica con claridad que el *“objetivo era comprobar aquellos indicios de fraude detectados por la TGSS, así como las situaciones de actividad o inactividad empresarial de imposible control por la TGSS, con respecto a los periodos de liquidación comprendidos entre marzo de 2020 y enero de 2021, donde se hubieran aplicado exenciones en la cotización reguladas en los RDL 8/2020, 18/2020, 24/2020, 30/2020 y 35/2020, conforme a la declaraciones responsables y comunicaciones de los empresarios en relación a situaciones de suspensión o reducción de jornada derivadas de los ERTE.”*

Continúa el informe recogiendo la valoración de la Campaña *“(…) no se observan prácticamente infracciones administrativas, ni exoneraciones indebidas, sino simplemente errores administrativos de las empresas en la transmisión de la información a la TGSS o al SEPE en relación con exoneraciones COVID y prestaciones de desempleo coincidentes” “(…) no se ha podido comprobar la existencia de dolo o culpa, elemento subjetivo que debe concurrir para la imposición de sanción administrativa”.*

Pese a esta valoración, que ya se tenía en el estudio inicial de los casos aportados y fue compartida con TGSS en distintas ocasiones, esta campaña se creó para el Plan de Objetivos conjuntos entre ITSS y TGSS en el año 2023 (siendo de 7.500 actuaciones el objetivo pactado), y en 2.024 (4.500 actuaciones como objetivo).

Disponiéndose de datos de 2023, el informe (cuadro 16) recoge la realización de actuaciones en 6.278 empresas, con el resultado de ninguna infracción, y de un importe de liquidaciones de cuotas de Seguridad Social de tan solo 447.007€.

Téngase en cuenta, además que esas 6.278 empresas inspeccionadas, se traducen en un mayor número de actuaciones realizadas, atendiendo a que la organización competencial de la ITSS es provincial (tantas inspecciones como centros de trabajo).

Teniendo en cuenta todo lo anterior:

- El número de actuaciones realizadas por la ITSS dentro del Plan de Objetivos de la TGSS para el año 2023, se encuentra claramente en sintonía con las pactadas entre ambos organismos.
- Pese a ello, los casos remitidos por parte de la TGSS carecían de la base necesaria para ser considerada como indiciaria de incumplimientos normativos, y de ahí sus resultados. Esta



cuestión ha sido puesta de manifiesto por esta ITSS tanto ante la TGSS antes y después del inicio de la campaña, como ante el propio Tribunal de Cuentas.

- Téngase en cuenta que la campaña NS0102 también fue configurada para la búsqueda de exoneraciones indebidas vinculadas al COVID-19, si bien con casos seleccionados por la propia ITSS una vez realizado un estudio sobre su viabilidad. Parte de esos casos provinieron a su vez de cruces aportados por la TGSS relativos a la aplicación de exoneraciones y dividendos, y en relación a la modificación de CNAEs por las empresas con el objetivo aparente de aplicar exoneraciones de forma indebida. La diferencia en estos casos es que esos cruces fueron estudiados previamente por la ONLF observando la solidez del indicio de fraude, motivo por el cual se incorporaron dentro de la planificación ordinaria de la ITSS en la campaña NS0102 (no existía aun campaña NS0106). Dicha campaña arroja resultados más modestos en cuanto al número de empresas investigadas, pero mucho más satisfactorios en cuanto a resultados. Así el cuadro 15 recoge para esta campaña un total de 1.812 empresas inspeccionadas, con un resultado de 953 infracciones, sanciones por un importe de 662.669€, y liquidaciones que alcanzan los 61.645.572€.
- Visto todo lo anterior, debemos recordar que uno de los principios fundamentales de funcionamiento de la administración es el de eficacia. Y así lo dispone el artículo 103 de la Constitución Española, el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, el artículo 2 de Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Nos debemos por tanto a una actuación eficaz y de calidad, una planificación de actuaciones allí donde el indicio es óptimo, y los resultados sean reales. Máxime teniendo en cuenta que los recursos personales de la ITSS son limitados, y que las actuaciones a realizar por una Inspección de Trabajo generalista como la nuestra son de naturaleza muy variada.

Por ese motivo, cuando se planifica una campaña desde la Dirección General de la ITSS se hace partiendo de indicios de incumplimiento sólidos. Así ocurrió con la campaña NS0102 donde, como se observa, el resultado ha sido positivo. La campaña NS0106 sin embargo partía de un cruce entre la información de TGSS y SEPE, donde la grabación de las exoneraciones y las prestaciones se realizó de forma diferente entre sus bases de datos. Así, cuando los casos enviados por TGSS (278.757 empresas y 1.769.253 trabajadores) fueron revisados por el personal Inspector y Subinspector de la ONLF mediante muestreo, se observó que las incongruencias estudiadas no se debían a incumplimientos, sino a discrepancias derivadas de la forma de grabar los datos por cada una de las entidades (TGSS y SEPE).

Por dicho motivo, dichos casos no fueron tomados dentro de las campañas planificadas por la ITSS, y tuvieron que ser asumidas dentro del Plan anual de objetivos ITSS-TGSS del año 2023, a petición de la propia TGSS.



Del resultado de esta campaña NS0106 y de las dificultades derivadas de la forma de selección de casos se informó debidamente a la TGSS, para su conocimiento y toma en consideración para la planificación de futuras campañas conjuntas.

En relación con los datos que sostienen esta afirmación, y que aparecen recogidos en el informe, la información es clara:

CAMPAÑA	EMPRESAS INVESTIGADAS	INFRACCIONES	IMPORTE INFRACCIONES	NUMERO INFRACCIONES POR EMPRESA	IMPORTE LIQUIDACIONES	LIQUIDACIONES POR EMPRESA INVESTIGADA
NS0102 Exoneraciones indebidas	1.812	953	662.669 €	0,52	61.645.572 €	34.021 €
NS0106 Exoneraciones indebidas - Plan TGSS	6.278	0	- €	0	447.007 €	71 €

- Por otra parte, y en línea con lo anterior, a lo largo del punto II.8.2.1, sobre campañas específicas, se hace alusión a la regla informática dirigida a detectar incumplimientos en la obligación de mantenimiento del empleo, y con ello el carácter indebido de las exoneraciones COVID aplicadas, indicando que la misma tuvo un tiempo de elaboración de unos dos años, y que se centró en CCC con una potencial reclamación de mínimo 6.000 euros. Dicha regla fue acompañada a su vez de un piloto que consistió en la remisión de varios de los casos a las Inspecciones Provinciales, para inicio de actuaciones, y transmisión de resultados. Siendo el resultado positivo, se procedió en 2024 a su planificación general.

En la actualidad el resultado de esta regla, a fecha 20.05.2025 es:

Casos Enviados	Casos Abiertos	Casos Finalizados	Importe Infracciones	Importe Liquidaciones
13.648	8.511	6.754	519.429€	34.949.384€



Como se observa, la forma de trabajar de este Organismo, parte del análisis de una potencial situación de fraude desde un punto de vista jurídico y técnico (definición del cruce de datos a realizar, partiendo de información de calidad), para posteriormente tomar los casos con mayor indicio de fraude para planificar la actuación inspectora, y obtener el mejor resultado posible.

- Como se ha observado a lo largo de este informe de alegaciones, la información aportada a este Organismo por TGSS tras el cruce de la base de datos TGSS/SEPE, y en la que se observaban discrepancias entre periodos de exoneraciones y prestaciones por desempleo, era amplísima, pero la causa de tales discrepancias provenía de múltiples factores, la mayoría derivados de la forma en que se grababan los datos en una y otra entidad. De ahí que, una vez estudiados los casos por parte de la ONLF, el número de casos seleccionados para inspeccionar en relación con toda la muestra fuera más reducido. De hecho, de origen se observó que la actuación a realizar no era tanto de inspección y búsqueda de fraude, sino más bien una herramienta para la posible revisión de exoneraciones o prestaciones por desempleo por parte de las entidades afectadas, eso sí, siempre que estas consideraran que el resultado de tal cruce era válido.
- En todo caso, es de reseñar además que el desproporcionado volumen de trabajo que supuso la comprobación de los ERTes Covid, en relación con el volumen de trabajo ordinario de la ITSS, que lógicamente continuó atendiéndose, hubo de asumirse con la plantilla ordinaria de la ITSS. Tal como se indica en el informe del Tribunal de Cuentas, a finales de 2022 la ITSS cuenta con una plantilla de 2.199 funcionarios con funciones de Inspección, de los cuales 1.031 corresponden a Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y 1.168 a Subinspectores Laborales.

3. ALEGACIONES DEL SERVICIO DE EMPLEO PÚBLICO ESTATAL (SEPE).

El Tribunal de Cuentas ha realizado entre el año 2023 y 2024, la *Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 27 de abril de 2023, incluida en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023*, aprobado por el Pleno en su sesión de 21 de diciembre de 2022.



En el desarrollo de las citadas actuaciones fiscalizadoras realizadas en la sede del Servicio Público de Empleo Estatal, y para la consecución de los objetivos específicos, el Tribunal de Cuentas ha requerido la remisión de información y documentación que se relaciona:

1.- Autorización para el acceso a las siguientes transacciones informáticas: SILCOIWEB, SILD, Informes de vida laboral con bases de cotización, COLOSO y unidades de red.

2.- Relación de puestos de trabajo del SEPE, con indicación de los ocupados y los vacantes desde 2018 hasta el 31 de diciembre de 2022; detalle de la plantilla de personal a 31 de diciembre de 2022 por niveles, grupos, situación administrativa, edad y género; documentación correspondiente a las peticiones en materia de personal formuladas por el SEPE al Ministerio de Hacienda y Función Pública y contestaciones recibidas al respecto; estudio comparativo del personal solicitado por el SEPE a efectos de la aprobación de cada Oferta de Empleo Público y el destinado finalmente a este Servicio Público; Plan de Avance y Transformación del SEPE y documentación relativa a su seguimiento; Plan Estratégico de Recursos Humanos elaborado, en su caso, de acuerdo con lo recogido en el Preámbulo del 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; Plan de Trabajo a nivel periférico a que se refiere el artículo 7 del citado Real Decreto; Estudio Provisional sobre las cargas de trabajo del SEPE; documentación relativa al Proceso de Estabilización de empleo temporal y resultado de este Informe resumen relativo a los distintos programas específicos en virtud de los cuales se ha incorporado personal interino al SEPE.

3.- Ficheros Excel recibidos de la Tesorería General de la Seguridad Social para la contabilización de la exoneraciones de cuotas practicadas en el marco de los ERTes COVID; documentación justificativa de los asientos contables correspondientes a las citadas exoneraciones; documentación correspondiente a las modificaciones presupuestarias tramitadas para la financiación los gastos derivados de los ERTes COVID; oficios recibidos en relación con los criterios de contabilización de las exoneraciones de cuotas practicadas; documentación y comunicaciones, recibidas y efectuadas, en relación con el Instrumento SURE; certificaciones de gasto tramitadas, correspondientes a prestaciones satisfechas por ERTes COVID, cofinanciadas por fondos europeos, así como los ficheros soporte de los importes certificados; documentación justificativa de las cantidades percibidas



correspondientes a las operaciones relacionadas con los ERTes COVID cofinanciadas, así como asientos contables realizados; cualquier otra documentación relativa a la financiación de fondos europeos que pueda resultar de interés en el marco de la presente fiscalización.

4.- Copia de la política de seguridad del Ministerio de Trabajo y Economía Social; resolución interna de los Comités de Seguridad creados en el Servicio Público de Empleo Estatal; copia del Plan Integral de Seguridad tras haber sido declarado el Servicio Público de Empleo Estatal como operador crítico; copia del pliego de prescripciones que rige la contratación celebrada por la Secretaría General de la Administración Digital; manual y listado de errores de la aplicación HOPE; listado de validaciones que se han realizado en los expedientes de prestaciones por desempleo derivadas de ERTE-COVID 19, en HOPE o en VALID-ERTE; documentación acreditativa de la colaboración existente entre el Servicio Público de Empleo Estatal y el Centro Criptológico Nacional; copia del informe de auditoría del sistema COLOSO realizada en marzo de 2022; copia de los informes de auditorías técnicas llevadas a cabo en el Servicio Público de Empleo Estatal; copia de los informes de análisis de riesgos elaborados en los años 2019 y 2022; documentación acreditativa para la calificación de los sistemas de información del Servicio Público de Empleo Estatal como nivel de seguridad medio; informe elaborado por el Centro Criptológico Nacional sobre los resultados y conclusiones del incidente de seguridad sufrido por el Servicio Público de Empleo Estatal en el año 2021; copia del Plan Director de Seguridad y Privacidad de la Información e Informe sobre las principales magnitudes relativas al personal de apoyo que presta sus servicios en el Servicio Público de Empleo Estatal.

5.- Relación de personas trabajadoras afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19 que percibieron la prestación contributiva por desempleo; identificación y situación de los expedientes de ERTE-COVID que fueron objeto de revisión por el SEPE mediante la realización de un cruce de información con la fecha de reincorporación del trabajador recogida en la base de datos de vida laboral.

6.- Organigrama de la Subdirección de Estadística e Información; diccionarios de datos comunes; relación de acuerdos SISPE de los ejercicios 2020, 2021 y 2022; Informe de evaluación SEND@; evaluación del PAPE 2021 completo y resumen ejecutivo; datos sobre el mantenimiento del empleo en trabajadores afectados por los ERTes COVID; estructura del fichero de afiliación facilitado por la



TGSS al SEPE semanalmente; identificación de los agentes evaluadores de datos de vida laboral (universidades, entre otros) de los que tenga conocimiento ese organismo autónomo.

7.- Estadísticas, estudios o informes elaborados donde se determine el número de expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19 que dispusieron de informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; estadísticas, estudios o informes elaborados donde se determine el número de expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19 en que haya operado el silencio administrativo en el procedimiento de resolución de la autoridad laboral competente, tratándose del supuesto de fuerza mayor; manual de la aplicación informática COBIN.

8.- Base de datos que refleje el resultado del cruce de los beneficiarios/perceptores de la citada prestación con la información obrante en el Fichero General de Afiliación de la Tesorería General Seguridad Social, a efectos de verificar el cumplimiento del compromiso de mantenimiento del empleo al que sujetan las medidas extraordinarias reguladas en los distintos Reales Decretos-leyes donde se recogen una serie de campos.

9.- Inventario de deudores relativo a los ejercicios 2020, 2021 y 2022.

10.- Cuestionario de evaluación elaborado en relación con el Instrumento Europeo de apoyo temporal para atenuar riesgos de desempleados en una emergencia (SURE); periodificación de las nóminas de los ERTES-COVID actualizada a 30 de noviembre de 2023; liquidación definitiva de los presupuestos de gastos e ingresos relativos al ejercicio de 2022; copia de la solicitud de modificación presupuestaria realizada para financiar las exoneraciones de cuotas de los ERTES no COVID (Mecanismo RED); comunicaciones efectuadas por la TGSS al SEPE en relación con las exoneraciones de cuotas asociadas a los ERTES COVID-19; Excel “EXONERACIONES SEPE Y FP Recaudación” de la TGSS (T-8T), ejercicios 2021 y 2022 TGSS (T8T); documentos mayores presupuestarios de la aplicación 251M 48000 de los ejercicios 2020, 2021 y 2022; documentación correspondiente a los expedientes de modificación presupuestaria 27/2020 y 28/2020; actualización de información del Fondo Social Europeo (Certificaciones ERTE) de los tres PPOO, informando de la fecha de remisión de las citadas Certificaciones de la Autoridad de Certificación; bases de datos de beneficiarios incluidos en la Certificación nº 23 del POEJ; informes provisionales y definitivos de verificaciones “in situ” emitidos por



la empresa consultora externa sobre la Certificación nº 23 del POEJm Certificación nº 16 del POEFE y Certificaciones nº 8 del POISES; informes sobre las verificaciones administrativas realizadas por la Subdirección General de Gestión Financiera de las Certificaciones nº 23 (POEJ), 16 (POEFE) y 8 (POISES); información SENDAS de los tres PPOO; documentación completa relacionada con todo el proceso de tramitación de la Certificación nº 23 del POEJ; Asientos contables realizados para registrar las certificaciones de gasto tramitadas por el SEPE y las cantidades percibidas correspondientes a las operaciones relacionadas con los ERTES-COVID cofinanciadas, de los ejercicios 2020 a 2022; mayor del concepto presupuestario de ingresos 490.- “Para la ejecución de acciones y programas cofinanciados por el F.S.E.” de los ejercicios 2020 a 2022; informe de auditoria sobre el funcionamiento de los sistemas de gestión y control del SEPE en el marco del Fondo Social Europeo 2014-2020 y Relación de campos de información de la extracción inicial efectuada por el SEPE, en el marco de los trabajos de verificación a realizar, en virtud del artículo 125 del Reglamento (UE) nº 1303/2013, por la firma privada de auditoria sobre las operaciones a certificar a efectos del Fondo Social Europeo.

11.- Listado identificativo de las entradas en el Registro Electrónico General (redsara) de solicitudes de prestaciones por ERTE COVID-19; fechas en las que las distintas Unidades Provinciales fueron incorporando HOPE en la tramitación de solicitudes y listados con los expedientes solicitados, por Fuerza Mayor, en los ejercicios 2020 y 2021 que fueron desestimados por la autoridad laboral.

12.- Copia completa certificada de los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, a los que hayan acogido las empresas relacionadas en el cuadro siguiente, donde se incluya la totalidad de la documentación y comunicaciones efectuadas (SEPE, autoridad laboral, empresas y trabajadores, o cualesquiera otras) que afecten al reconocimiento, cálculo, pago y, en su caso, reintegro de las prestaciones por desempleo percibidas.

IDENTIFICADOR EMPRESA	EMPRESA



13.- Copia de la política de seguridad del Ministerio de Trabajo y Economía Social y, en su caso del SEPE, vigente en los ejercicios 2020, 2021 y 2022; copia de los informes de análisis de riesgos elaborados en los años 2020 y 2021; informe de auditoría de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad relativo a los sistemas de información implicados en la gestión de las prestaciones por desempleo; Plan Director de Seguridad de la Información elaborado en el año 2020; Aprobación del Plan Integral de Seguridad del Operador por el Centro Nacional de Protección para las Infraestructuras Críticas (CNPIC); contraseña del archivo facilitado en respuesta al punto 3 de la petición 4; Planes de Protección Específicos (PEEs) aprobados para cada infraestructura crítica del SEPE indicando su fecha de aprobación y los sistemas de información que protegen; resolución del Director General del SEPE aprobando Plan de de Protección Específicos y Ficheros TRIN de intercambio de información sobre trabajadores en situación de inactividad entre la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y el SEPE a los efectos del control de la cotización en los ERTes-COVID (última solicitud de información recibida de la TGSS en el año 2023).

14.- Documentación facilitada por las empresas en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de la jornada tramitados ante la Dirección General del Trabajo, en el marco de los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19; Protocolo de actuación conjunta de la Dirección General del Trabajo y de la Dirección General del Servicio Público de Empleo Estatal, para garantizar una tramitación rápida y eficaz de las prestaciones por desempleo derivadas de expedientes de suspensión temporal de contratos y reducción de la jornada de trabajo suscrito el 19 de noviembre de 2020 y Información recibida de la Dirección General del Trabajo en virtud del citado Protocolo de Actuación.

15.- Base de datos comprensiva de todos los trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo reconocidas, en el período comprendido entre el mes de marzo de 2020 y el mes de marzo de 2022, al amparo de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19.

16.- Copia completa de todos los expedientes tramitados, incluidas sus prórrogas y modificaciones desde el año 2020 hasta la actualidad cuyo objeto sea el encargo, por parte del Servicio Público de Empleo Estatal a la empresa Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A. (TRAGSA) o a su filial



(Tecnologías y Servicios Agrarios S.A., S.M.E., M.P. -TRAGSATEC) para la colaboración en la gestión de los deudores por prestaciones por desempleo indebidamente percibidas o, en su caso, otro posible objeto de encargo.

17.- Inventario de deudores relativo al ejercicio de 2023.

18.- Copia de la última Declaración de Aplicabilidad aprobada en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.4 del Real Decreto 43/2021, de 26 de enero, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información; copia del Acta del Comité de Seguridad donde se designe a sus miembros, así como las altas o bajas que se hayan podido producir, en aplicación de lo dispuesto en la Guía CCN-STIC 808 sobre Verificación del Cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS); copia del Acta del Comité Técnico de Seguridad donde se designe a sus miembros, así como las altas y bajas que se hayan podido producir, en aplicación de lo dispuesto en la citada Guía CCN-STIC 808 sobre Verificación del Cumplimiento del ENS; copia del documento de aceptación de la designación y de las responsabilidades inherentes a la misma, por parte de los distintos roles del Esquema Nacional de Seguridad y de los miembros del Comité de Seguridad y del Comité Técnico de Seguridad, en aplicación de lo dispuesto en la precitada Guía CCN-STIC 808 y Copia de la política de protección de datos aplicable, de acuerdo con lo dispuesto en la mencionada Guía CCN-STIC 808.

19.- Copia de todos los documentos de imputación presupuestaria validados (ADO-P) en relación con los distintos encargos efectuados a la mencionada empresa TRAGSATEC, desde el 21 de febrero de 2020 hasta la fecha actual (16 de abril de 2024), cuyo objeto es la colaboración en la gestión de cobros indebidos de prestaciones por desempleo; copia completa de los diferentes informes emitidos por el Servicio Jurídico, así como de la documentación soporte de la fiscalización realizada por el Intervención Delegada en el SEPE, tanto en la formalización de los diferentes encargos y sus prórrogas, como en los correspondientes pagos; copia de la resolución del Director General del SEPE de 22 de julio de 2021 acordando la prórroga del encargo realizado por el Servicio Público de Empleo Estatal a TRAGSATEC, para la colaboración en la gestión de deudores por prestaciones indebidamente percibidas por un período de 4 meses -hasta el 25 de noviembre de 2021; copia de la resolución del Director General del SEPE acordando la prórroga del encargo realizado por este



organismo autónomo a TRAGSATEC, por seis meses -hasta el 27 de septiembre de 2023- por un importe máximo de 166.455,90 euros; las certificaciones de conformidad con los servicios prestados facilitadas en relación con las facturas F302200759, F302201092, F302201482, R302200209 y F302300168, corresponden al *“Encargo del Servicio Público de Empleo Estatal a TRAGSATEC para la colaboración en la gestión del subsidio extraordinario por falta de actividad de las personas integradas en el Sistema Especial de Empleados del Hogar del Régimen General de la Seguridad Social”*; documentación que permita determinar los requisitos de titulación y la experiencia requerida, como la identificación y el número de trabajadores para llevar a cabo los trabajo objeto del encargo; documentación acreditativa para determinar si los servicios prestados han sido directamente por TRGASATEC o mediante subcontratación con otras empresas.

20.- Información actualizada relativa al Instrumento SURE (Excel SURE de diciembre de 2023) así como informe, o cualquier otro tipo de manifestación, donde se justifique la falta de recepción, por parte del SEPE, de ingreso alguno procedente del mencionado Instrumento SURE; datos de contacto de la persona destacada en el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa encargada de las gestiones relacionadas con el Instrumento SURE; periodificación de las nóminas de los ERTES-COVID actualizada a 31 de diciembre de 2023; liquidación provisional de los presupuestos de gasto e ingresos relativos al ejercicio 2023; Ficheros Excel recibidos por la Tesorería General de la Seguridad Social para la contabilización de las exoneraciones de cuotas practicadas en el marco de los ERTES COVID del ejercicio 2023; documentación justificativa de los asientos contables correspondientes a las citadas exoneraciones; actualización de la información del Fondo Social Europeo (Certificaciones ERTE) de los tres PP.OO., informando de la fecha de remisión de las citadas Certificaciones a la Autoridad de Certificación; informe sobre los asientos contables realizados por la Subdirección General de Gestión Financiera del SEPE para registrar los dos ingresos REACT-UE que han sido abonados en formalización, así como las certificaciones de gasto a financiar con los citados ingresos y Mayor concepto presupuestario de ingresos 490 *“Para la ejecución de acciones y programas comunicados por el F.S.E.”* del ejercicio 2023.

21.- Copia de las resoluciones emitidas por las distintas autoridades laborales (y recibidas por el SEPE) relativas a las prestaciones por desempleo concedidas durante el período comprendido entre el 14/03/2020 y el 30/09/2020 solicitadas por las siguientes empresas:



CIF	EMPRESA	CCC AFECTADO POR ERTE	RESOLUCIÓN SOLICITADA
			Todas las resoluciones emitidas (provinciales, autonómicos o nacionales)
			Resolución del expediente 10/3026/2020 (Cáceres) y resolución del expediente 06/5838/2020 de
			Las resoluciones aprobadas por fuerza mayor de las distintas autoridades laborales provinciales o autonómicas
			Resoluciones de las AL provinciales o autonómicas y las posibles renunciaciones comunicadas a las AL competentes (autonómicas, provinciales o nacionales)
			Todas las resoluciones emitidas (provinciales, autonómicos o nacionales)
			Todas las resoluciones emitidas (provinciales, autonómicos o nacionales)
			Todas las resoluciones emitidas (provinciales, autonómicos o nacionales)
			Resoluciones estimatorias o dictadas por silencio administrativo a nivel nacional y todas las emitidas por la AL de
			Todas las resoluciones emitidas (provinciales, autonómicos o nacionales)
			Todas las resoluciones emitidas (provinciales, autonómicos o nacionales)

Copia del justificante de recepción por el SEPE de cada una de las resoluciones solicitadas anteriormente, con indicación de la fecha y lugar de recepción y Relación de autoridades laborales que no ha emitido, en su caso, al SEPE las resoluciones dictadas.

Como resultado de todo lo anterior, se ha presentado por el Tribunal de Cuentas, documento de fecha 13 de mayo de 2025, con entrada en la Dirección General del SEPE el mismo día, correspondiente al **“Anteproyecto de informe de fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022”**.



En relación con el mismo, el SEPE realiza las siguientes alegaciones a los distintos apartados detallados en el informe:

1) II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

De acuerdo con lo que indica el Tribunal de Cuentas, *“Sin embargo, las Direcciones Provinciales de este organismo no disponen de un procedimiento homogéneo para el tratamiento de esta información en el mencionado gestor documental, ya que, como ha verificado este Tribunal, mientras algunas archivaron dicha información en el momento de su recepción, otras volcaron esta documentación en el año 2023, resolviendo cada Dirección Provincial, además la documentación objeto de archivo.*

Estas incidencias, relativas a la comunicación de decisiones adoptadas en los procedimientos de regulación de empleo por las AALL, unidas, en ocasiones, a la duplicidad de las resoluciones emitidas sobre un mismo ERTE y a la falta de homogeneidad en la custodia de la documentación recibida, impidió, en los primeros meses de la pandemia, que este organismo autónomo pudiera verificar adecuadamente el tipo de procedimiento de regulación de empleo solicitado y, en su caso, reconocido a la empresa, dificultando con ello la comprobación del requisito previo de solicitud del ERTE efectuada ante la AL competente”.

ALEGACIONES:

En el apartado 1 de la Instrucción Sexta sobre la actuación del Servicio Público de Empleo Estatal ante el informe de la ITSS, del “Manual de Procedimiento para el acceso a las prestaciones por desempleo tras el despido colectivo, la suspensión del contrato o la reducción de jornada” establece que de conformidad con lo previsto en los artículos 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores, **el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será preceptivo en los procedimientos de despido colectivo, suspensión del contrato de trabajo y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción y se deberá incorporar al expediente.**

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y suspensión del contrato de trabajo y reducción de jornada, **la Autoridad Laboral deberá de comunicar a la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo la decisión empresarial**



adoptada conforme a lo previsto en el artículo 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores, debiendo acompañar el informe evacuado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por otro lado, en el “Manual de tramitación” en el apartado 2.4.1. sobre documentos que acreditan la situación legal de desempleo, y de acuerdo con los artículo 1.6 y 21.5 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, con carácter general, la situación legal de desempleo se acredita con el **certificado de empresa** y, para los afectados por medidas de extinción, suspensión de la relación laboral, o reducción de jornada comunicaciones de la autoridad laboral al SEPE dando traslado primero del inicio del procedimiento y apertura simultánea del período de consulta, y posteriormente del acuerdo adoptado o de la decisión del empresario sobre la extinción, suspensión o reducción temporal de jornada, al amparo de los artículos 47 y 51 del Estatuto de los Trabajadores y, en su caso, resolución de la autoridad laboral constatando la existencia de la fuerza mayor, para procedimientos iniciados a partir del 12 de febrero de 2012.

Igualmente, y atendiendo específicamente en la normativa COVID-19, el Real Decreto-ley 9/2020, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19, en su artículo 3.5 establece la obligación de remitir por parte de las Autoridades Laborales al SEPE y al ISM las resoluciones, para los casos de fuerza mayor o, en su caso, las comunicaciones finales en los ERTES derivados de causa ETOP.

En este sentido, hay que señalar que ante la avalancha de empresas acogidas a un procedimiento de regulación temporal de empleo que corresponden a la Dirección General del Trabajo que pasaron de 98 empresas a 6.760 empresas (y de 15.621 personas trabajadoras a nivel nacional a 1.017.789 personas trabajadoras) y marcando un plazo de resolución de 5 días, la mayoría de las mismas a la hora de tramitar las prestaciones por desempleo de sus trabajadores aportaron el certificado de silencio positivo (artículo 22.2.c) del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Por otra parte, el anteproyecto de informe, únicamente establece que no hay homogeneidad para el tratamiento de esta información en el gestor documental, cuestión ya rebatida con lo anteriormente indicado. No establece que no se adjuntaran a los expedientes la documentación relativa a las



autoridades laborales, si no que difiere en dos momentos la incorporación al expediente de dicha información, en el momento de su recepción o en el 2023. Pero lo importante es que en cada expediente se encuentra la información relativa a la comunicación o resolución de la autoridad laboral siguiendo lo indicado en los manuales.

Además, indicar que la Dirección General del Trabajo (Autoridad Laboral Nacional) envió la documentación por el procedimiento habitual que es mediante “Almacén”, sin embargo hubo momentos puntuales de bloqueo de aplicación por lo que buscaron otras vías de remisión, como el envío por correo electrónico en formato ZIP, por registro electrónico e incluso aportando físicamente los informes.

Por último, señalar que a partir de 7 de noviembre de 2023, a instancia de la Dirección General del Trabajo se ha creado una aplicación específica para el almacenamiento de la documentación relativa a **procedimientos de despido colectivo, suspensión del contrato de trabajo y reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción** a la que el SEPE, tanto a nivel de servicios centrales como direcciones provinciales, está adherida (con perfiles de consulta) desde su inicio.

2) II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El Tribunal de Cuentas señala en su anteproyecto de informe *“Este Tribunal ha verificado que los certificados de empresa no aportaron información sobre el sentido de la resolución emitida por la Autoridad Laboral competente, o sobre la fecha de la comunicación del acuerdo a la AL en el caso de los ERTES-ETOP, limitándose a recoger información referida a la empresa, personas trabajadoras afectadas, períodos de cotización, causa de la suspensión del contrato y su fecha de inicio y fin”*.

ALEGACIONES:

El contenido que ha de tener el certificado de empresa está reglado. Concretamente, aparece regulado en la Orden TAS/3261/2006, de 19 de octubre, por la que se regula la comunicación del contenido del certificado de empresa y de otros datos relativos a los períodos de actividad laboral de



los trabajadores y el uso de medios telemáticos en relación con aquella, la cual no incluye entre la información que debe contener el certificado ni el sentido de la resolución emitida por la autoridad laboral, ni la fecha de comunicación del acuerdo a la AL. Por tanto, los certificados de empresa no aportan dicha información porque ni es su función ni lo establece así su norma reguladora. Los certificados sí contenían en cambio, como ha constatado el Tribunal de Cuentas “información referida a la empresa, personas trabajadoras afectadas, períodos de cotización, causa de la suspensión del contrato y su fecha de inicio y fin”, como establece su normativa reguladora. Los certificados son, por tanto, correctos, de modo que esa mención debe suprimirse puesto que da a entender que existe un incumplimiento que no es tal.

A mayor abundamiento, cabe señalar que en las Instrucciones Provisionales para la aplicación, en materia de protección por desempleo, del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, y del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19, así como del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en la Instrucción Primera relativa a la suspensión del contrato de trabajo o reducción temporal de la jornada ordinaria de trabajo como consecuencia del COVID-19, en atención al punto 1.3 sobre regulación del derecho a las prestaciones por desempleo reconocidas al amparo del artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2020, establece que *“la causa y fecha de efectos de la situación legal de desempleo deberán de figurar, en todo caso, en el certificado de empresa, que se considerará válido para su acreditación”*.

Asimismo, en el apartado 1.4 sobre la acreditación de la situación legal de desempleo se señala que *“la situación legal de desempleo se acreditará en todo caso mediante el certificado de empresa que deberá ser expedido una vez adoptada la decisión empresarial sobre suspensión o reducción y comunicada a la autoridad laboral*.

A estos efectos en los supuestos regulados en el citado artículo 22, en los que la decisión empresarial está supeditada a la constatación de la fuerza mayor alegada por la autoridad laboral, la expedición del certificado de empresa debe de producirse:

- a) *A partir de la resolución de la autoridad laboral que constate la existencia de la fuerza mayor, resolución que debe de ser dictada y notificada en el plazo de cinco días desde la presentación*



de la solicitud o siete días en el caso de cooperativas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 22.

- b) A partir de la fecha en la que la solicitud se ha de entender estimada por silencio administrativo positivo. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.1. de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados para entenderla como silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho Internacional aplicable en España establezcan lo contrario, excepción que no se da en este caso.*

Por último, en la Instrucción Segunda, sobre protección por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos y de quienes realizan trabajos fijos que se repiten en fechas ciertas, al igual que en los apartados anteriores la acreditación de la situación legal de desempleo será mediante el certificado de empresa.

En consecuencia, en ningún apartado de las Instrucciones elaboradas por el SEPE se establece que en los certificados de empresa debería de incluirse la información relativa a la constatación de la existencia de fuerza mayor por la Autoridad Laboral (o su estimación por silencio administrativo) o la comunicación efectuada a esta en los ERTES-ETOP.

Por lo tanto, al no ser el instrumento de acreditación de dicha información, no se puede hablar de instrumento ineficaz, ya que el fin del certificado de empresa es acreditar la situación legal de desempleo de las personas trabajadoras que se hayan incluido en la relación de trabajadores afectados por el expediente de regulación temporal de empleo derivado de la situación de COVID-19. *(Se adjunta como Anexo I las Instrucciones Provisionales para la aplicación, en materia de protección por desempleo, del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, y del Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19, así como del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19).*



3) II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

II.4.2 Análisis y evaluación de su procedimiento de reconocimiento y gestión.

El Tribunal en relación a la automatización de las prestaciones por desempleo señala en su Anteproyecto de Informe: *” De acuerdo con la base de datos facilitada se detectaron un total de 3.688.440 errores, tanto bloqueantes como no bloqueantes. Con carácter general estos errores (como se ha verificado por este Tribunal mediante una muestra) fueron corregidos por los gestores del SEPE en la aplicación SILD, sin dejar constancia de dichas correcciones en la aplicación HOPE. Así los errores no bloqueantes fueron corregidos directamente en la aplicación SILD de forma manual (bien modificando la prestación mediante su anulación y posterior alta de una nueva prestación con los datos correctos) provocando, en primer lugar, que en la base de datos de HOPE no figure si el error ha sido corregido y, en segundo lugar, que en la aplicación SILD no conste que el expediente se haya tramitado previamente en HOPE al haber registrado manualmente por un gestor”.*

ALEGACIONES:

Lo primero señalar, que la aplicación HOPE fue determinante para mecanizar el gran número de solicitudes colectivas recibidas que se transformaron en prestación contributiva por desempleo.

Dichas solicitudes al ser validadas a través de las fases que incorpora el Tribunal en su Anteproyecto de Informe sufrían tres posibles consecuencias:

- Una primera en la que todo estuviese bien y se mecanizaba la prestación conforme a los datos proporcionados por la empresa.
- Una segunda, en la que se encontraban errores no bloqueantes en los que se mecanizaba la prestación, pero saltaba una alerta sobre una cuestión no esencial.
- Una tercera, en la que se encontraban errores bloqueantes y, por lo tanto, no se mecanizaba la prestación (la persona trabajadora nunca había estado inscrita en el sistema nacional de empleo; no se disponía de cuenta bancaria, personas que se encontraban de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, entre otros).

En el segundo y tercero supuesto, el gestor del SEPE debía de realizar algún tipo de gestión. En los supuestos de errores no bloqueantes, estos sí los marca como resueltos el gestor, porque la



prestación ya la mecanizó HOPE (usuarios 9001-9010). En los supuestos de errores bloqueantes en los que en la mayoría de los casos los resolvía el gestor de forma manual no quedaban marcados en HOPE.

4) II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

II.4.2 Análisis y evaluación de su procedimiento de reconocimiento y gestión.

El Tribunal de Cuentas expone en su Anteproyecto de Informe: *“El número de hijos de los beneficiarios tampoco es un requisito necesario para el reconocimiento de la prestación, pero sí para determinar su importe máximo. Por ello, al inicio de la pandemia no se comprobó el número de hijos de los beneficiarios para el cálculo de la prestación, reconociéndose, en consecuencia, prestaciones por importes incorrectos. Posteriormente, el SEPE también procedió a efectuar una regularización automática de estos errores. Los resultados de este proceso tampoco han podido ser aportados por el SEPE a este Tribunal”*.

ALEGACIONES:

Antes de la aprobación del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, la idea original era establecer una única prestación por cuantía lineal, teniendo en cuenta la cuantía máxima sin hijos a cargo, por ello, no se consideró solicitar información sobre la unidad familiar.

Posteriormente y tras la aprobación del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, establece en su artículo 25.1.a) el reconocimiento del derecho a la prestación contributiva por desempleo, regulada en el título III del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, a las personas trabajadoras afectadas, aunque carezcan del período de ocupación cotizada mínimo necesario para ello. Esto implica lo regulado en el artículo 270.3 del citado texto legal, en relación, con los topes máximos y mínimos por hijo o hijos a cargo. Toda vez que tras reconocerse la prestación por desempleo se constató que no se disponía de información relativa a los hijos, por lo que se instó a las personas beneficiarias que aportase la información a través los medios disponibles en ese momento (registro electrónico, vía postal,



formulario de presolicitud) mediante la cual podrían solicitar la revisión de su derecho interponiendo la respectiva reclamación previa.

Además, a través del envío de información por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) sobre los hijo/as a cargo en relación la información del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas del año 2019 se realizó un cruce con información de los beneficiarios de prestación contributiva por ERTE-COVID a 30 de mayo, para evitar duplicidades, y se remitió a las provincias para su mecanización el día 15 de junio. Por otro lado, se remitió otro fichero el 3 de julio de 2025 a las direcciones provinciales facilitado por la AEAT acerca de beneficiarios de prestaciones derivadas de ERTE-COVID reconocidas en el mes de mayo de 2020 que, en atención a la base reguladora, podrían verse afectados por la aplicación de los topes de cuantía del artículo 270 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, de los que no constaba información de hijos a cargo a fecha de 30 de mayo de 2020.

4) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

Corresponde al SEPE declarar las prestaciones indebidamente percibidas y exigir su reintegro en vía voluntaria. Para su gestión y control utiliza la aplicación informática COBIN (Cobros indebidos), donde, de acuerdo con su manual, el gestor debe crear el preceptivo expediente como paso previo al inicio del procedimiento de reclamación del cobro indebido.

Creado este expediente, el procedimiento de reintegro se inicia mediante una comunicación a la persona interesada en la que se expone la motivación y fundamentos jurídicos que determinan el importe de la deuda, concediéndole un plazo de diez días para formular alegaciones, transcurrido el cual, se dicta resolución declarando la existencia, si procede, de la deuda derivada de las prestaciones indebidamente percibidas.

Esta deuda puede ser ingresada en el plazo de treinta días, o bien puede ser compensada mediante descuentos en otras posibles prestaciones reconocidas por este organismo autónomo. Transcurrido dicho plazo, sin que la deuda se haya reintegrado -en los casos en que no se pueda aplicar la compensación-, corresponde a la TGSS la recaudación en vía ejecutiva de la deuda pendiente.



El análisis del procedimiento implantado por el SEPE ha permitido verificar, en primer lugar, que tanto la creación de la deuda en la aplicación COBIN como las compensaciones realizadas en la nómina de prestaciones (aplicación SILD) derivadas de las prestaciones indebidamente percibidas, se efectúan con anterioridad a la comunicación del cobro indebido a la persona deudora, provocando que la deuda se genere sin que la persona interesada haya tenido aún la posibilidad de efectuar las oportunas alegaciones. En consecuencia, las compensaciones de deuda son efectuadas con anterioridad a la emisión de la resolución de reconocimiento del cobro indebido provocando que el importe recogido finalmente en dicha resolución refleje el importe pendiente de reintegro después de efectuar las posibles compensaciones en nómina.

ALEGACIONES

COBINWEB (en adelante CBW) es la aplicación informática para la tramitación del procedimiento de reintegro por la percepción indebida de prestaciones por desempleo.

Una vez ejecutada la nómina de prestaciones, la información sobre los cobros indebidos generados en el mes se traslada a CBW, donde se da de alta el expediente y se inicia el procedimiento con la emisión del acuerdo de inicio, que se notifica al interesado para que, en su caso, pueda presentar las alegaciones que estime oportunas.

La creación del expediente en CBW no implica la creación de la deuda, ya que no podemos considerar la existencia de deuda hasta que no se ha emitido la resolución que la declara como tal. No debemos olvidar que una vez notificado el acuerdo de inicio, y valoradas las alegaciones presentadas por el interesado, la resolución puede estimar las alegaciones y declarar la inexistencia de deuda con el SEPE.

No obstante, en ocasiones, cuando se solicita una prestación por desempleo y existe un cobro indebido previo sobre el que aún no se ha iniciado el procedimiento de reintegro, el gestor notifica al interesado en mano el acuerdo de inicio, para que tenga conocimiento de la deuda, iniciándose en ese momento el procedimiento, así como el plazo de alegaciones.

En estos casos, una vez dado de alta el expediente en CBW, se cumplimentan los datos sobre el acuerdo de inicio, las alegaciones si las hubiera, y se emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de seis meses desde la emisión del acuerdo de inicio.



Con este procedimiento de actuación, se pretende conciliar el cumplimiento del procedimiento que establece el Real Decreto 625/1985, de 2 de abril, con la aplicación de nómina SILD, que está configurada para compensar el cobro indebido existente con la nómina a abonar.

A pesar de lo indicado, no debemos olvidar que los expedientes de deuda derivados de los ERTE COVID19 son producto de una situación excepcional, sin atención al público y en la que se produjo un incremento extraordinario de las solicitudes de prestación por desempleo, que obligó al SEPE a dirigir todos los recursos disponibles al reconocimiento, en detrimento de la gestión para la recuperación de prestaciones indebidamente percibidas.

5) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

Esta circunstancia, unida a los motivos que se exponen a continuación, han provocado que el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE presente una serie de limitaciones –expuestas ya por este Tribunal en sus Declaraciones sobre la Cuenta General del Estado³³, así como por la IGAE– que han impedido su utilización como medio para determinar el importe de la deuda pendiente de reintegro derivada de los ERTE-COVID:

- El importe por el que se reconoce inicialmente la deuda, tanto en la aplicación COBIN como en el inventario de deudores, es el importe bruto de la prestación reconocida, no el importe indebidamente percibido por el deudor. En consecuencia, el importe de la deuda nace por el importe total de la prestación reconocida, incluidos los posibles descuentos efectuados (cuotas de seguridad social e impuestos) los cuales son objeto de compensación, de forma automática, tanto en COBIN como en el inventario de deudores. Con esta forma de actuación, el importe pendiente de reintegro sería correcto, pero el importe inicial de la deuda, reconocido tanto en COBIN como en el inventario de deudores, se encontraría sobrevalorado.
- El inventario de deudores no permite diferenciar las compensaciones recogidas en el punto anterior (originadas en el nacimiento de la deuda pero que, sin embargo, no responden a una deuda real) de aquellas otras compensaciones efectuadas sobre prestaciones percibidas con posterioridad. Asimismo, tampoco permite diferenciar las compensaciones efectuadas sobre prestaciones derivadas de los ERTE-COVID de las realizadas sobre otras prestaciones ordinarias.



ALEGACIONES:

Con respecto a la diferenciación de las compensaciones efectuadas sobre prestaciones derivadas de los ERTE COVID sobre otras prestaciones ordinarias, en la aplicación de reconocimiento y pago de prestaciones (SILD), los interesados vienen identificados por IPF (identificador de persona física), por ello, una misma persona puede tener una deuda total en SILD, que se puede corresponder con varios expedientes de deuda en CBW, y alguno de ellos derivar de un ERTE COVID19. Cuando se reconoce una prestación, SILD irá minorando el importe total de la deuda desde la más antigua a la más reciente; y de igual forma, cuando esa compensación pasa a CBW, siempre se asignará al expediente de deuda más antiguo, para evitar su posible prescripción.

No obstante, al tratarse de una figura que ya existía en la legislación laboral, financiada a través de los Presupuestos Generales del Estado, no se consideró procedente su encapsulamiento del resto de prestaciones, tal y como sí se ha hecho con otras prestaciones como las derivadas de Mecanismo RED, donde los cobros indebidos derivados de la prestación social del Mecanismo Red se compensan con esta misma prestación.

6) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

- La deuda se incorpora en la aplicación COBIN en el momento en que se detecta la prestación indebidamente percibida; sin embargo, el alta de la deuda en el inventario de deudores se realiza una vez comunicada la resolución a la persona deudora. En consecuencia, de acuerdo con el procedimiento señalado anteriormente, el alta se efectúa por el importe total de la prestación, mientras que la resolución refleja el importe pendiente de reintegro en el momento de su emisión, es decir, minorado por las posibles compensaciones efectuadas.

ALEGACIONES:

Como se ha indicado anteriormente, la deuda se da de alta como expediente en CBW una vez procesada la nómina del mes anterior, y a partir de ahí, se iniciará el procedimiento de reintegro.



En cuanto al inventario de deuda, éste recoge los expedientes que tienen resolución notificada o publicada, ya que es con la resolución y no antes, cuando se declara la existencia de deuda reconocida. Para ello, anualmente se realiza una extracción individualizada de expedientes activos que tuvieran deuda pendiente en el primer día del año anterior, y en la misma se recoge la información que figura en las bases de datos de CBW ofreciendo datos sobre deuda inicial, reintegros de gestión (recargos e intereses), compensaciones de deuda, reintegros por banco, pagos de vía ejecutiva, datados y prescripciones; también los expedientes que durante el año han cancelado la deuda, la que se ha fraccionado o enviado a vía ejecutiva, lo que permite analizar su evolución a lo largo del ejercicio anterior.

Con respecto al importe de la deuda inicial, en el acuerdo de inicio se informa al interesado del periodo de la percepción indebida, así como de su cuantía; y será en la resolución donde se indica al deudor la cantidad pendiente de reintegrar, una vez deducidas de la misma las cantidades que se hubieran compensado con la nómina.

7) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

En este sentido, se ha verificado que, deudas detectadas por el SEPE en el año 2020, objeto de compensaciones en los años 2021 y 2022, no han sido dadas de alta en este inventario hasta el año 2023. En consecuencia, el importe de deuda registrado en COBIN no es coincidente con el reflejado en el inventario de deudores por prestaciones.

ALEGACIONES:

Dado el incremento de cobros indebidos que se produjo a partir de marzo del 2020, para facilitar la gestión, agilizar la labor de los gestores y evitar la prescripción, fue necesario desarrollar en CBW fórmulas y herramientas automáticas que efectuaran el alta de expedientes y la asignación de los reintegros que se encontraban pendientes de regularización.

A tal efecto, en mayo de 2021, se llevó a cabo un proceso de alta automática de expedientes derivados de los ERTES COVID, y a partir de entonces comenzó su tramitación. A pesar de los



procesos de emplazamiento automático que también se llevaron a cabo como apoyo a algunas direcciones provinciales, el elevado volumen de expedientes llevó a que, en algunos casos, la resolución no pudiera notificarse hasta 2023, quedando entonces recogidos en el inventario de deuda reconocida de ese año. A pesar de ello, el procedimiento fue adecuado, y su tramitación se realizó dentro del plazo de cuatro años de prescripción que establece el artículo 55.3 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley General de la Seguridad Social.

8) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

En consecuencia, el importe de deuda registrado en COBIN no es coincidente con el reflejado en el inventario de deudores por prestaciones.

ALEGACIONES:

El importe de deuda registrado en CBW incluye la totalidad de la deuda pendiente del organismo, como consecuencia de la percepción indebida de prestaciones por desempleo, tanto aquella que se encuentra dada de alta como expediente, pero sobre la que aún no se ha iniciado el procedimiento, como la que ya está gestionada en vía administrativa en sus distintas fases, así como la que se encuentra en vía ejecutiva. Como se ha indicado, el inventario de deuda reconocida únicamente recoge la deuda sobre la que ya se ha emitido resolución que declara la existencia de deuda. En consecuencia, el importe no debe ser coincidente.

9) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

- Por último, las deudas procedentes de ejercicios anteriores se agrupan, figurando el importe total acumulado de deuda pendiente de ingreso, provengan o no de prestaciones derivadas de ERTE-COVID.



ALEGACIONES:

El inventario de deuda reconocida agrupa las deudas por años de resolución, con objeto de analizar la evolución anual de la recuperación de deuda. No obstante, el inventario incorpora dos campos -tipo de prestación y causa de prestación-, que permite la identificación y selección de los expedientes de deuda derivados de ERTE-COVID, de forma que se trata de prestaciones tipo 41 y 21, y causa prestación 76, 77 y 99. Filtrando por estos campos se puede cuantificar perfectamente la deuda derivada por este colectivo.

10) II.4.3. Análisis del procedimiento de reintegro de prestaciones indebidamente percibidas

II.4.3.1. VÍA VOLUNTARIA

Como consecuencia de lo anterior, la información recogida en el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitada por el SEPE no ha permitido a este Tribunal efectuar un análisis automatizado del procedimiento de seguimiento y control implantado por dicho organismo en relación con las prestaciones indebidamente percibidas derivadas de los ERTE-COVID, ya que, debido a lo expuesto anteriormente, dicho análisis requiere una comprobación individualizada.

No obstante, de acuerdo con el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE, el saldo de deuda pendiente, a 31 de diciembre de 2023, se eleva a un importe de 583.955.680 euros, conformado por un total de 359.802 deudores, pudiéndose cuantificar la deuda procedente de prestaciones derivadas del COVID-19 en, al menos, un importe de 185.196.970 euros, con un total de 172.047 deudores.

ALEGACIONES:

El saldo indicado se corresponde con la totalidad de la deuda del organismo, incluyendo la deuda en vía ejecutiva.

En cuanto al seguimiento del procedimiento de reintegro de los ERTEs Covid, el siguiente cuadro evolutivo señala la situación de esta deuda a fecha 31 de diciembre de 2024, lo que permite analizar su evolución con respecto a los datos de 2023.



Estado	Vía administrativa/vía ejecutiva	Año resolución	Nº Expedientes	Total importe deuda	Total pagos 020	Total compensaciones 499	Total reintegros 038	Total reintegro 044	Total importe pendiente
activo	vía administrativa	2020	431	434.020,77	118.272,63	161.345,23	0,00	0,00	163.590,02
		2021	2.483	6.825.673,01	3.498.730,95	1.608.561,90	8.484,36	0,00	2.080.972,68
		2022	6.570	20.282.099,87	9.070.473,62	4.945.389,58	5.338,18	0,00	7.310.345,29
		2023	4.601	10.386.392,84	2.846.308,77	2.843.581,46	6.470,94	0,00	4.944.788,14
		2024	16.654	32.287.389,98	1.841.114,37	9.138.053,03	1.382,69	0,00	21.322.031,38
	Total vía administrativa		30.739	70.215.576,47	17.374.900,34	18.696.931,20	21.676,17	0,00	35.821.727,51
	Vía ejecutiva	2020	1.275	901.896,80	53.478,43	303.570,95	190.864,37	0,00	351.447,68
		2021	9.309	20.974.747,40	980.580,42	4.825.543,61	5.318.286,43	0,00	9.706.124,44
		2022	28.620	64.786.629,55	1.752.031,54	14.638.987,68	10.196.040,33	9.940,42	37.360.791,66
		2023	21.488	32.413.951,34	241.555,52	9.427.042,25	2.302.713,58	794,04	20.165.417,53
		2024	8.471	17.080.864,80	74.418,55	3.253.082,36	232.526,63	23,00	13.405.672,27
	Total Vía ejecutiva		69.163	136.158.089,89	3.102.064,46	32.448.226,85	18.240.431,34	10.757,46	80.989.453,58
Total activo			99.902	206.373.666,36	20.476.964,80	51.145.158,05	18.262.107,51	10.757,46	116.811.181,09
cancelado	vía administrativa	2020	145.145	99.766.551,34	47.513.823,87	52.076.700,80	8.525,39	35.340,17	0,00
		2021	417.044	598.295.747,57	360.915.963,94	232.480.032,57	86.486,36	162.588,33	0,00
		2022	304.611	486.552.767,83	307.244.248,68	173.055.559,88	123.388,70	188.327,61	0,00
		2023	82.663	96.607.956,63	54.024.132,24	39.612.017,95	64.753,41	60.902,24	0,00
		2024	30.080	40.949.717,27	25.193.641,40	14.779.044,01	3.460,28	115.123,35	0,00
	Total vía administrativa		979.543	1.322.172.740,64	794.891.810,13	512.003.355,21	286.614,14	562.281,70	0,00
	Vía ejecutiva	2020	12.812	6.566.007,57	211.405,11	3.417.367,96	2.916.439,40	582,62	0,00
		2021	41.638	52.165.250,36	2.391.907,51	20.538.223,74	28.613.079,10	0,00	0,00
		2022	53.594	70.933.178,55	1.655.168,63	26.240.372,19	41.627.458,72	34.580,51	0,00
		2023	18.184	16.627.669,07	209.214,90	7.011.440,35	9.083.094,49	290,87	0,00
		2024	1.099	1.203.340,25	8.557,22	469.497,20	682.378,21	0,00	0,00
	Total Vía ejecutiva		127.327	147.495.445,80	4.476.253,37	57.676.901,44	82.922.449,92	35.454,00	0,00
Total cancelado			1.106.870	1.469.668.186,44	799.368.063,50	569.680.256,65	83.209.064,06	597.735,70	0,00
Total general			1.206.772,00	1.676.041.852,80	819.845.028,30	620.825.414,70	101.471.171,57	608.493,16	116.811.181,09

Como se puede apreciar, durante el año 2024 se ha producido una importante reducción en el número de deudores, de forma que se ha pasado de los 185.196.970 deudores en 2023, a 99.902 deudores en 2024, de los cuales 30.793 continúan con deuda pendiente en vía administrativa y 69.163 deudores se encuentran actualmente en vía ejecutiva.

Con respecto a la deuda pendiente, se ha producido un importante incremento de la recuperación de la deuda, habiéndose pasado de un total de 185.196.970 euros en diciembre de 2023 a 116.811.181 euros en 2024, de los cuales 35.821.727 euros continúan su tramitación en vía administrativa, y un total de 80.989.453 euros se encuentran actualmente en vía ejecutiva.

Asimismo, se puede apreciar la práctica desaparición de los expedientes de 2020, pudiendo deberse su existencia a la existencia de fraccionamientos reconocidos que aún no han finalizado.



11) II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

II.4.4. Análisis de los procedimientos de control implantados en relación con las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTES-COVID.

El Tribunal de Cuentas en el apartado de procedimientos de control implantados ha puesto de manifiesto lo siguiente: *“El SEPE ha efectuado comprobaciones con posterioridad al reconocimiento de estas prestaciones, no ha dispuesto de un documento con una planificación detallada sobre los expedientes objeto de revisión, los aspectos a comprobar y los resultados obtenidos en dichas actuaciones comprobatorias.*

Por su parte, los gestores de sus Direcciones Provinciales llevaron a cabo actuaciones de comprobación y control.”

ALEGACIONES:

Con el objeto de las auditorías para certificar la cofinanciación del Fondos Social Europeo, y los diferentes programas operativos (POEFE -Programa Operativo; POISES -Programa Operativo para personas con discapacidad-; POEJ -Programa Operativo para personas jóvenes-) se han llevado a cabo una serie de actuaciones por parte de las direcciones provinciales a instancia de los servicios centrales, cuando se detectaban desviaciones por los entes auditores. Se adjuntan las distintas actuaciones realizadas entre 2021 y 2025, algunas de las cuales aún están en curso.

1) Auditorías de control sobre la cofinanciación por el FSE:

En este caso el objeto de la muestra de la entidad auditora han sido las prestaciones reconocidas a 6.860 personas trabajadoras, de 3.040 empresas con un importe total de 16.096.070 euros.

Auditoría OCT23

Auditoría MAR24

2) Auditoría de la IGAE y la ONA:



- IGAE: Se ha auditado las prestaciones reconocidas a 1.927 personas trabajadoras, de 1.869 empresas con una tasa de error del 0,33% en el reconocimiento de esos derechos. El importe total de la muestra es de 2.208.942 euros.

- ONA: Se han realizado tres auditorías, con las siguientes conclusiones:

Auditoría JUN 2021-OCT 2023: Se ha auditado las prestaciones reconocidas a 6.860 personas trabajadoras, de 6.219 empresas con una tasa de error del 3,03% en el reconocimiento de esos derechos. El importe total de la muestra es de 13.606.884 euros.

Auditoría JUL 2024- MAR 2025 (vigente actualmente): Se ha auditado las prestaciones reconocidas a 306 personas trabajadoras, de 230 empresas con una tasa de error del 3,12% en el reconocimiento de esos derechos. El importe total de la muestra es de 1.155.313 euros.

La revisión de casos a partir de estas auditorías (Anexo 3) supuso la rectificación de algunas situaciones tanto por parte del gestor de prestaciones provincial (regularizaciones de nóminas, inclusión de documentación en el expediente digital y repositorios) como por parte de las empresas y sus asesorías laborales (apuntes de Vida Laboral, aportación de documentación). Al tiempo que se actuaba sobre los casos detectados en la muestra, se podía detectar irregularidades que afectarían a otros trabajadores de la misma empresa.

12) II.4. SOLICITUD, RECONOCIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

II.4.4. Análisis de los procedimientos de control implantados en relación con las prestaciones por desempleo derivadas de los ERTES-COVID.

Finalmente, el Tribunal de Cuentas indica en su Anteproyecto de Informe que *“Al menos 11.190 beneficiarios fueron perceptores de prestaciones contributivas por desempleo derivadas de un ERTE-COVID, sin que figuren en situación de inactividad comunicada por la empresa a la TGSS y, asimismo sin encontrarse recogidos en el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas facilitado por el SEPE. El importe de las nóminas abonadas a este colectivo asciende a un total de 25.464.252 euros.*



No obstante, debido a las limitaciones que presenta el inventario de deudores por prestaciones indebidamente percibidas podrían haberse efectuado compensaciones de estas deudas en nóminas de prestaciones ordinarias, motivo por el cual el SEPE debería proceder a analizar esta situación y, en el caso de confirmarse, iniciar el procedimiento de reintegro de las prestaciones indebidamente percibidas”.

ALEGACIONES:

Respecto a dicha observación debemos señalar que hay que diferenciar que se debe desvincular la situación de inactividad con tener derecho y ser beneficiario de la prestación contributiva extraordinaria por COVID-19.

Una cuestión estriba en las posibles exoneraciones que pueda recibir la empresa en base al artículo 24 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y las diferentes prórrogas en materia de exoneración y cuestión diferente es el derecho a la percepción de la prestación por desempleo regulado en el artículo 25 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo.

Hay situaciones en las que de acuerdo con la comunicación remitida a la Autoridad Laboral en los casos de expedientes de regulación temporal de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, ya sea por suspensión o por reducción de jornada, o bien, con la resolución, o con el certificado de silencio administrativo positivo, en los casos de expediente de regulación temporal de empleo por causa de fuerza mayor, es posible que tenga derecho a una prestación derivada de estas situaciones sin que las empresa haya comunicado la exoneración a la Tesorería General de la Seguridad Social:

- Situaciones de reducción de jornada por cuidado de menor: por ser situación especialmente protegida, la base reguladora se calcula incrementada, teniendo en cuenta la parcialidad del contrato y no de la jornada que, por la reducción por cuidados, la persona realiza. Esto supone un decalaje entre prestación y exoneración, como se vio en diversas revisiones con TGSS.
- Pluriactividad: las personas trabajadoras que mantenían varios contratos con empresas que acudieron a los ERTE COVID-19 tendrán una única prestación (calculada en función de suma



de bases reguladoras y de parcialidades) y diversas exoneraciones, lo que supone que no haya equivalencia entre prestación y exoneración.

- Prestación por pase a inactividad de fijos-discontinuos (que no llevan aparejada la exoneración): las personas con contrato fijo-discontinuo podían pasar de la prestación por ERTE COVID a la prestación extraordinaria por COVID, siendo que una situación se acompaña de exoneración pero la otra, fin de campaña o periodo activo, no tiene exoneración.
- Casos en los que se pagan de 1 a 3 días más por el cálculo del coeficiente de actividad (ampliación de los días de descanso generados durante inactividad ERTE), por aplicación de los ficheros XML. Si bien para la TGSS serían 1-3 días menos, nuestro sistema calcula los días de pago -si se indica coeficiente de actividad en el fichero XML- aumentando en una ratio 1,25 los días de inactividad informados por la empresa, como parte proporcional del descanso semanal. Así, para nosotros 5 días de inactividad pueden suponer el pago de 7 días de prestación cuando para la TGSS supone 5 días de inactividad y de exoneración, de fecha a fecha. Es más complejo cuando se trata de días sueltos de inactividad y de cambios en el porcentaje de actividad en el mes, si bien el principio es el mismo: el abono de los días de descanso que corresponda a la inactividad pagada.
- Supuestos en los que la TGSS entiende que debía de pagarse el 50 por ciento de los días, en casos por ejemplo de reducción de jornada al 50 por ciento, pero la prestación contributiva por desempleo ya está reconocida al 50 % con lo que se pagan los días correspondientes, hasta 30 en el mes, pero a la mitad de la cuantía.

Esto fue así hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, en el que en su artículo 8.5 establecía que *“En el caso de días trabajados en reducción de jornada, las horas trabajadas se convertirán en días completos equivalentes de actividad. Para ello se dividirá el número total de horas trabajadas en el mes entre el número de horas que constituyesen la jornada habitual de la persona trabajadora con carácter previo a la aplicación de la reducción de la jornada”*.



Por último, en relación a las 11.190 personas trabajadoras beneficiarias de prestaciones contributivas por desempleo derivadas de un ERTE COVID sin que figuren en situación de inactividad comunicada por la empresa a la TGSS y, asimismo, sin encontrarse recogidos en el inventario de deuda reconocida de prestaciones por desempleo facilitado por el SEPE. De dicho fichero se remitió a las direcciones provinciales, (excepto aquellos expedientes que no se han podido asociar con una oficina de prestaciones que se han revisado en servicios centrales) con instrucciones para revisión. En caso de que correspondiera revocación y reclamación de cantidades indebidas, de no existir prescripción, cada dirección provincial actuará de oficio e informará a la subdirección general de prestaciones por desempleo de las actuaciones.

El fichero analizado se incorpora al expediente como documento adjunto (Anexo 2) se destacar las siguientes conclusiones del mismo.

- De los expedientes revisados hay 10.828 personas que están incluidos en la solicitud colectiva que mecanizo HOPE (o en parte).
 - Además, de las 362 personas que no disponen de solicitud colectiva, sí que aparecen incluidas en la documentación relativa al expediente de regulación de empleo 89 personas.
 - Del total: 2.954 personas han compensado totalmente o parcialmente la percepción indebida de la prestación por ERTE COVID.
 - Por último, del total de registros, hay 100 personas que sí tienen períodos de inactividad en “vida laboral”.
- En la provincia de Santa Cruz de Tenerife hemos controlado un total de 294 expedientes, ERTES derivados del volcán de Cumbre Vieja en la isla de La Palma, aprobados por la disposición adicional 5ª del Real Decreto-ley 18/2021, de 28 de septiembre, de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo.



- Hay 54 personas que han pasado de NIE a DNI, o que ha cambiado de apellido, que han cobrado la prestación correctamente o se le ha compensado o iniciado el procedimiento de reclamación de prestación indebidamente percibida.
- Falta el apunte de inactividad por ERTE COVID en “Vida Laboral” bien porque nunca se dio de alta bien por anulación posterior por parte de la empresa o de la Tesorería General de la Seguridad Social (por ejemplo, Granada, Málaga). Se reclama a la empresa, a la Tesorería General de la Seguridad Social (Cuenca, Girona, Salamanca) o se regulariza prestación De los anteriores, revisiones para revocar o regularizar con posible prescripción (ejemplo, Cádiz, Castellón, Las Palmas).
- Revocaciones y regularizaciones ya efectuadas y compensadas o abonado la cuantía de la percepción indebida en la cuenta de Banco de España (ver Barcelona, Córdoba). En algunos casos ya se encuentran reclamados y tras haber agotado el período de pago en vía voluntaria se ha enviado a vía ejecutiva (ver Madrid).
- Prestaciones no revisadas por corresponder al Instituto Social de la Marina (A Coruña, Pontevedra, Tarragona).

Por otro lado, subdirección general de prestaciones por desempleo revisó 247 casos en los que no constaba identificación de provincia, determinándose una casuística variada:

- Hay 190 casos en los que si aparece la solicitud colectiva. De los restantes en los que no hay solicitud colectiva, en 19 casos en los que hay documentación del expediente de regulación temporal de empleo.
- 59 expedientes con percepción indebida, se ha compensado con una nueva prestación o con una regularización del ERTE-COVID.
- Por otra parte, hay 30 expedientes en los que si aparece inactividad en “vida laboral”
- Hay 69 expedientes con alguna incidencia en identificador (cambio de NIE a DN o error en el identificador de la solicitud colectiva).



- Hay 13 casos de prestación por ERTE FM por causa del Volcán de La Palma (error en la mecanización del colectivo, habiéndose marcado 77-ERTE COVID en lugar de 80-Afectados volcán de La Palma). Se identifican en los comentarios.
- En 3 casos en los que no consta la persona en ninguna solicitud colectiva: uno tiene cambio a DNI y a los otros dos no corresponde prestación.
- En 79 apuntes en “vida laboral” se ha eliminado inactividad por ERTE COVID por la empresa o por TGSS y otros casos, en los que nunca ha estado el apunte de inactividad ERTE COVID.

Por último, señalar que por falta de tiempo para realizar un informe más exhaustivo nos remitimos para la identificación concreta al Excel enviado.

Finalmente indicar que, actualmente, estamos trabajando conjuntamente con la Tesorería General de la Seguridad Social en la definición de un nuevo proceso de comunicación de días de inactividad de los trabajadores incluidos en ERTES en desarrollo del mandato legal contenido en la disposición adicional cuadragésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Anexos:

- 1.- Instrucciones provisionales para la aplicación, en materia de protección por desempleo, del real decreto ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19, y del real decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del covid-19, así como del real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el covid-19.
- 2.- Fichero Excel con la revisión de 11.190 casos.
- 3.- Fichero Excel con los resultados de las distintas auditorías sobre los ERTE-COVID.



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y
MIGRACIONES**



ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO PROVISIONAL DE INFORME DE LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA RELATIVA A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO RECONOCIDAS A LAS PERSONAS AFECTADAS POR LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO DERIVADOS DEL COVID-19, EJERCICIOS 2020 A 2022

En relación con el “Anteproyecto de Informe de la Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del covid-19, ejercicios 2020 a 2022”, recibido el pasado 9 de mayo, se informa que esta Subsecretaría se adhiere a las alegaciones efectuadas por la Tesorería General de la Seguridad Social, así como por la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones.

**LA SUBSECRETARIA DE INCLUSIÓN,
SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES
P.A. LA SUBDIRECTORA GENERAL
DEL GABINETE TÉCNICO DE LA SUBSECRETARÍA**

María José Gémar Arjona





TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL SECRETARIO DE
ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES**



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

SECRETARÍA DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y
PENSIONES

GABINETE

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO PROVISIONAL DE INFORME DE LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA RELATIVA A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO RECONOCIDAS A LAS PERSONAS AFECTADAS POR LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO DERIVADOS DEL COVID-19, EJERCICIOS 2020 A 2022

Una vez analizado el texto del "Anteproyecto de Informe de la Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del covid-19, ejercicios 2020 a 2022", del que fuimos informados por ese Tribunal mediante correo electrónico del pasado 9 de mayo, le significo que esta Secretaría de Estado se adhiere a las alegaciones efectuadas por la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con el contenido de dicho documento, por lo que por nuestra parte no serán presentadas alegaciones adicionales.

EL SECRETARIO DE ESTADO
DE LA SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES

Firmado electrónicamente por: SUAREZ CORUJO
FRANCISCO DE BORJA
29.05.2025 16:54:43 CEST





TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA
SECRETARIA GENERAL DEL TESORO Y FINANCIACIÓN
INTERNACIONAL**

Alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización del TCu

1. Contexto

En relación con las referencias al instrumento europeo de apoyo temporal para atenuar los riesgos de desempleo en una emergencia (SURE) reflejadas en el epígrafe II.7.1 del correspondiente anteproyecto de Informe de Fiscalización, desde la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional se formulan las siguientes alegaciones.

2. Alegaciones

- Solicitamos sustituir la palabra “financiaron” por la palabra “pagaron” en el siguiente fragmento del texto “las prestaciones por desempleo reconocidas como consecuencia de los ERTE-COVID se financiaron, fundamentalmente, con el remanente de tesorería no afectado del SEPE”.
 - **Justificación:** Se trata de una diferencia fundamental porque el SEPE paga y el que se financia es el Tesoro. El SEPE es un organismo autónomo de la AGE que tiene asignaciones presupuestarias en los PGE y con cargo a ellas recibe transferencias de Tesoro, con las que acomete los pagos que necesita para desarrollar sus funciones. Quien se financia (para poder acometer todos los pagos que se derivan de los PGE, incluyendo los de SEPE) es el Tesoro y para ello utiliza diferentes instrumentos, como la emisión de deuda o los préstamos, como por ejemplo, el instrumento SURE.
- A raíz del cambio anterior, solicitamos realizar cambios en la redacción del párrafo de conclusiones: “Por tanto, de acuerdo con la información disponible, los importes de los pagos realizados por el SEPE derivados de medidas susceptibles de recibir financiación del instrumento SURE para atenuar los riesgos de desempleo como consecuencia del COVID-19, corresponden con la financiación recibida por el Tesoro a través de dicho instrumento, que ascendió a 21.324.830.000 euros, sin perjuicio de que, por motivos de eficiencia en la gestión de la tesorería del Estado, el SEPE acometiese dichos pagos con cargo a sus remanentes de tesorería, que habían sido recibidos previamente del Tesoro.”
 - **Justificación:** el Tesoro obtuvo la financiación correspondiente a esos pagos del instrumento SURE. Esta financiación se ingresó en la cuenta del Tesoro, pero las salidas de tesorería no corresponden con una financiación concreta. Conforme se ha comentado, el Tesoro va obteniendo su financiación (con diversos instrumentos) a lo largo del tiempo y gestiona (también a lo largo del tiempo) la tesorería resultante, con la cual se pagan todas las obligaciones del Estado. En el momento en que los fondos de las diferentes fuentes de financiación se ingresan en la cuenta operativa del Tesoro, pasan a formar parte de la Tesorería del Estado que, como toda tesorería, es fungible y no está afecta a ningún ingreso ni fuente de financiación, ni a ningún gasto concreto.

Por ello, no es correcta la conclusión de que “la financiación específica recibida a través del instrumento SURE para atenuar los riesgos de desempleo como consecuencia del COVID-19, que ascendió a 21.324.830.000 euros, no ha

atendido la finalidad principal para la que fue concedida.” En efecto, el importe de esta financiación corresponde con el importe de los pagos realizados con esta finalidad, independientemente de que por motivos de eficiencia en la gestión de la tesorería los fondos de SURE se integraran en la tesorería del Estado.



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR
GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA
SEGURIDAD SOCIAL**



OFICIO

S/REF:

N/REF: Expte. 2023/40/1828

FECHA: 29/05/2025

ASUNTO Remisión de alegaciones al Anteproyecto
de informe de fiscalización operativa
prestaciones por desempleo, ERTES
COVID-19, ejercicios 2020 a 2022

TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN

DEPARTAMENTO DE LA PROTECCIÓN Y
PROMOCIÓN SOCIAL

En contestación a su escrito de fecha 8 de mayo de 2025 por el que, de conformidad con el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, en el marco de la fiscalización que está llevando a cabo ese Tribunal relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022, se acompaña al presente las alegaciones formuladas al mismo.

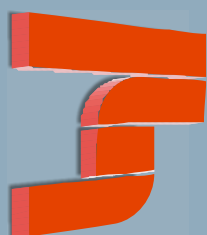
EL DIRECTOR GENERAL,

Firmado electronicamente por: HARTO MARTINEZ
ANDRES
29.05.2025 09:48:44 CEST

Tesorería General de la Seguridad Social

ALEGACIONES ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA RELATIVA A LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO RECONOCIDAS A LAS PERSONAS AFECTADAS POR LOS EXPEDIENTES DE REGULACIÓN TEMPORAL DE EMPLEO DERIVADOS DEL COVID-19, EJERCICIOS 2020 A 2022.

28 de mayo de 2025



Tesorería General
de la Seguridad social

El Tribunal de Cuentas (TC) ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19, ejercicios 2020 a 2022*.

Esta fiscalización fue incluida en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2023 dado el gran impacto económico y social que tuvieron las medidas extraordinarias de protección social adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria, social, laboral y económica ocasionada por la pandemia derivada del COVID-19 en España.

En el trabajo efectuado por el TC *se han analizado los procedimientos de control implantados por la TGSS, en relación con la exoneración a las empresas del abono de la aportación empresarial de las cotizaciones a la Seguridad Social, dirigidos a garantizar que el colectivo protegido y el periodo temporal objeto de exoneración es coincidente con los beneficiarios de las prestaciones por desempleo reconocidas, sin que haya sido objeto de análisis el procedimiento de gestión y cálculo de los porcentajes de exoneración aplicados*.

De conformidad con el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha comunicado el correspondiente Anteproyecto de Informe de Fiscalización a los efectos de que esta Tesorería General de la Seguridad Social, pueda formular, si se considera oportuno, cuantas alegaciones se estimen pertinentes, con plazo de finalización el 30 de mayo.

A tal fin, en relación con las observaciones formuladas en el Anteproyecto Provisional de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, se formulan las siguientes

ALEGACIONES

Al apartado I.2. Objetivos (página 11 del Anteproyecto de informe)

Se indica en el informe provisional que “...es necesario poner de manifiesto la deficiente calidad de la información obrante en algunas de las bases de datos facilitadas por diferentes órganos y entidades incluidos en el ámbito subjetivo de esta fiscalización, según se detalla en el anexo 6 de este informe”. En el citado anexo 6 se indica, entre otros aspectos, que “.. las bases de datos de la TGSS, en ocasiones, adolecían de falta de información (la base de datos de declaraciones responsables no incluye información sobre todos los CCC con inactividad -en 378 casos-, mientras que la de empresas no informa del CNAE asociado a 290.715 CCC, entre otros); o presentaban incoherencias (empresas con NIF con y sin inactividad o con número de personas trabajadores no igual en los registro en que se informa) o impedían la identificación de las personas afiliadas por medio de su número de afiliación (841 personas trabajadoras con dos número de afiliación a la Seguridad Social asociados)”.

En relación a las cuestiones indicadas se hace preciso señalar que, dada la premura manifestada en el suministro de datos por parte del equipo de fiscalización, la obtención de determinados ficheros se ha realizado, en determinados casos, a través de procedimientos extraordinarios, lo

que ha podido ocasionar las citadas inconsistencias en los datos. Dado que no se incluyen en el informe provisional ejemplos de estos casos, no se puede informar sobre la causa de las citadas inconsistencias.

En cualquier caso, el dato de la CNAE09 es determinante de la aplicación de los tipos de cotización para la cobertura de contingencias profesionales, por lo que en las bases de datos corporativas sí que necesariamente consta dicha información y, como se ha indicado, el error se ha debido producir en el proceso extraordinario de extracción de la información. Respecto de las personas que tienen dos números de afiliación, en el sistema de información de la TGSS existen controles que permiten, entre otros aspectos, identificar estos supuestos y, en su caso, proceder a la asociación de los mismos. Por último, respecto de los CCC sin declaración responsable y con situaciones de inactividad de determinados trabajadores, pueden corresponder a situaciones anteriores al 1 de mayo de 2020 en las que la citada declaración responsable no era obligatoria.

Al apartado .3.2.1. Falta de información adecuada (pág. 19)

Se indica en el informe que la DGT “no dispuso de suficientes permisos de acceso a las bases de datos de la TGSS que le permitiesen verificar aspectos fundamentales en esta materia,...”. En relación a la cuestión planteada hay que tener en cuenta que no consta en esta TGSS que se produjese ningún tipo de solicitud de accesos al respecto.

Al apartado II.4.2.4). Registro de las prestaciones en SILD (pág. 38)

Se indica en el informe que “... Esta situación ha generado deficiencias, verificadas por este Tribunal, consistentes en que empresas a cuyas personas trabajadoras les fue denegada la prestación por desempleo -como consecuencia de estar dados de alta en el régimen especial de trabajadores autónomos- fueron exoneradas, sin embargo, de la aportación empresarial por las cotizaciones sociales.”

En relación a esta cuestión se indica que el plazo reglamentario para la presentación de las liquidaciones de cuotas, en las que se aplican las correspondientes exoneraciones de cuotas, en este caso, es el establecido legal y reglamentariamente, siendo, con carácter general, la del mes siguiente al del período de devengo de las liquidaciones de cuotas. La fecha de reconocimiento o, en su caso, denegación de las prestaciones puede ser, y en el momento de que se trata, lo fue, posterior a la finalización de dicho plazo reglamentario de ingreso, por lo que la TGSS no pudo esperar a conocer el resultado de las solicitudes de las prestaciones por desempleo para aplicar, o no aplicar, las exoneraciones de cuotas. Resultado de las solicitudes que, en cualquier caso, cuando resulta desestimatoria nunca es proporcionada por el SEPE ante la TGSS.

Debe tenerse en cuenta, a este respecto, que el artículo 153 bis de la LGSS ha modificado la situación descrita, de tal forma que los trabajadores deben mantenerse en situación de alta durante las situaciones de suspensión de la relación laboral por ERTE, con obligación de ingreso de cuotas por la aportación empresarial y, en su caso, con la aplicación de exoneraciones, con independencia de que por parte del SEPE se proceda al reconocimiento o desestimación de la correspondiente prestación de desempleo.

Al apartado II.4.3.2. Recaudación en vía ejecutiva (pág. 43)

En el Anteproyecto de informe de fiscalización se dice que, *“Finalizado el periodo de pago voluntario sin que la deuda haya sido ingresada o iniciada su compensación, la competencia para su recaudación, en vía ejecutiva, corresponde a la TGSS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 295 del TRLGSS.*

Para garantizar el adecuado ejercicio de estas competencias, el 9 de diciembre de 2021 se formalizó un convenio de colaboración entre la TGSS y el SEPE con el fin de facilitar el intercambio de información en materia de reintegro, en vía ejecutiva, de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas.

En el clausulado de este convenio se reconoce la posibilidad de que el SEPE pueda compensar el importe de deuda pendiente de reintegro mediante descuentos efectuados en las nóminas abonadas como consecuencia del reconocimiento de una nueva prestación, aunque la reclamación de dicha deuda ya se encuentre en vía ejecutiva. Por esta razón, este convenio establece mecanismos de comunicación entre ambos organismos con el fin de evitar una duplicidad en el cobro de esta deuda, derivada de la posible compensación efectuada por el SEPE y el cobro simultáneo, del mismo importe por la TGSS en vía ejecutiva.

A pesar de estos mecanismos de comunicación este Tribunal ha podido verificar alguna situación donde, por parte del SEPE, se han compensado en nómina cantidades indebidamente percibidas que, simultáneamente, han sido recaudadas por la TGSS, generando un exceso de recaudación que, posteriormente, debe ser devuelto por este servicio común (v.gr.: DNI .”

A este respecto, el citado Convenio de colaboración entre la TGSS y el SEPE recoge en su Clausula quinta que “Cuando con posterioridad a la emisión del título ejecutivo y estando este pendiente de cobro, el SEPE reconociese una nueva prestación a favor del deudor, dicho organismo podrá practicar la compensación o descuento a que se refiere el artículo 34 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril. En tales supuestos, el SEPE efectuará a favor de la TGSS el correspondiente pago en formalización por el importe compensado, a fin de que pueda llevarse a cabo la correcta contabilización de la deuda y del cobro. Por la Comisión de Seguimiento a que se refiere la Cláusula Sexta se determinará el procedimiento para llevar a cabo el citado pago en formalización, que, en cualquier caso, deberá efectuarse tan pronto se haya descontado o compensado el principal pendiente con el importe de la prestación reconocida, a fin de evitar actuaciones ejecutivas que puedan ser improcedentes frente al interesado”.

En este sentido, se hace preciso matizar, que el Convenio establece la necesidad de llevar a cabo por el SEPE el procedimiento de pago en formalización tan pronto se haya realizado el descuento o compensación, para evitar actuaciones ejecutivas por la TGSS que puedan resultar improcedentes.

Lo cierto es que la propia naturaleza de los procedimientos y el calendario establecido para los mismos hacen que, en ocasiones, sea inevitable que por parte de la TGSS se lleven a cabo actuaciones ejecutivas que resultan procedentes a la vista de la información que consta en sus ficheros en el momento de practicarlas, pero que, a posteriori, devienen improcedentes al amparo de la actuación de compensación desplegada por el SEPE.

No debe olvidarse que, en tanto exista deuda exigible y no haya causa para suspenderlo, el procedimiento de apremio continua de oficio, por lo que la TGSS debe realizar actuaciones ejecutivas tendentes al cobro hasta el momento en que es conocedora de que no proceden dichas actuaciones, en el presente supuesto, por la compensación operada por el SEPE.

Por ello, debe matizarse que la situación descrita por el Tribunal de Cuentas no supone una deficiencia del procedimiento, sino una situación producida por la propia dinámica de los procedimientos que conlleva, a veces, un solapamiento de actuaciones, en tanto que la TGSS viene obligada a continuar con el procedimiento de apremio hasta que el pago conste en sus ficheros, y ello con independencia de que se trate de deuda del SEPE o por cualquier otro concepto.

Por otra parte, para evitar perjuicios a los deudores, tal y como recoge el propio Tribunal de Cuentas en el Anteproyecto, la devolución de ingresos indebidos permite revertir la situación eliminando el exceso de recaudación.

Al apartado II.6.2.2 Contraste con las bases de datos del SEPE. (pág. 61)

Como mero elemento aclaratorio, se considera que las referencias a los centros de trabajo, que figuran en el Cuadro 7, debería ser realizada a los códigos de cuenta de cotización asignados a las empresas.

Apartado II.6.2.3. Comunicación del resultado de sus actuaciones de control a la ITSS

Conviene señalar que el dato de resultado facilitado por la ITSS correspondiente al Plan de objetivos conjuntos de la TGSS y la ITSS de 2024 es que se han finalizado 3.552 órdenes de servicio. El número de actas de liquidación fue de 96 por importe de 3.8 millones de euros y el de actas de infracción de 43 por importe de 229 mil euros.

Al apartado II.9.3. Mantenimiento de las empresas. (pág. 83)

Se indica en este apartado, entre otros aspectos, que *“respecto de la información facilitada por la TGSS, las diferentes fechas de referencia de las bases de datos han dificultado su consolidación directa, debiendo efectuarse un proceso de validación previo para resolver, entre otras, las discrepancias advertidas en algunos NIF-NIE de las personas trabajadoras o de empresas (fusiones, cambios de forma jurídica, entre otras). Asimismo, en el proceso de conciliación de las bases consideradas, se han ajustado las empresas con inactividad derivada de un ERTE-COVID, al haber advertido algunas calificadas como tales aun cuando ninguna de sus personas trabajadoras tenía asociados códigos de inactividad derivados de estas medidas.”*

Respecto al primer apartado de este párrafo, la explicación sobre la variación de los datos recabados por el TC, se debería, por una parte, a la actualización del identificador NIE por el DNI de las personas afectadas, porque se haya comunicado por estas a la TGSS o actualizado por la propia entidad mediante comprobación con la Dirección General de la Policía a través de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID); y, por otra, a la comunicación por las empresas a la TGSS de la modificación de su situación jurídica en el ámbito jurídico mercantil.

Y en cuanto a la segunda apreciación, relativa a la falta de códigos de inactividad de trabajadores en empresas con ERTE.COVID, se trataría de supuestos en los que la empresa no ha comunicado a la TGSS una situación de inactividad del trabajador o trabajadores afectados.

Madrid, a 28 de mayo de 2025



TRIBUNAL DE CUENTAS

**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EX
SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD
SOCIAL Y PENSIONES**

Israel Arroyo Martínez, con DNI número _____ y domicilio, a efecto de notificaciones, en calle _____, en mi calidad de ex Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, he recibido de ese Tribunal el **“Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del Covid-19, ejercicios 2020 a 2022”**, para que, en su caso, formule las alegaciones que estime por conveniente.

En atención a ello, vengo a realizar las siguientes:

ALEGACIONES:

1. Que con fecha 14 de enero, mediante Real Decreto 70/2020, fui nombrado Secretario de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.
2. Que con fecha 27 de junio, mediante Real Decreto 511/2022, fui cesado como Secretario de Estado de la Seguridad social y Pensiones.
3. Que, con carácter preliminar, cabe significar que el **“Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del Covid-19, ejercicios 2020 a 2022”**, el Tribunal ha fiscalizado las actuaciones en materia de exoneraciones de cotización de la Tesorería General de la Seguridad Social en los ejercicios 2020 a 2022, por lo que las actuaciones comprenden dos ejercicios y medio durante los cuales fui Secretario de Estado de Seguridad Social y Pensiones (en adelante, SESSP). Por lo tanto, mis alegaciones se derivan de esa condición durante el tiempo en que ejercí esa responsabilidad.
4. Resulta necesario, a la hora de realizar las alegaciones, tener en cuenta **las competencias de la SESSP respecto a las materias objeto del Anteproyecto de informe**. Así conforme a la legislación vigente en el momento de presentar este escrito, el **Real Decreto 1009/2023¹, de 5 de diciembre**, por el que se establece la Estructura Orgánica Básica de los Departamentos Ministeriales, regula el **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en su art 20**. Se debe mencionar que a los órganos superiores les corresponde la potestad normativa sobre la Seguridad Social -impulso y dirección de su organización jurídica- así como como la vigilancia, tutela y control de la gestión, pero teniendo en cuenta que la gestión y administración en sí mismas están encomendadas a entidades estatales, Gestoras de la Seguridad Social, auxiliadas y complementadas por los denominados Servicios Comunes. En este sentido hay que citar el actualmente vigente **Real Decreto 501/2024, de 21 de mayo**, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y, en concreto, el **art 2.1 a del RD** mencionado que recoge las competencias de la SESSP, en concreto dispone,

¹ En el ejercicio 2020 a 2022 al que se refiere esta fiscalización la normativa mencionada vigente era la siguiente, **Real Decreto 2/2020, de 12 de enero**, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, dispone en el **art 1** que La Administración General del Estado se estructura en 22 Departamentos Ministeriales, entre los que se encuentran: el **Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, y al que se refiere el art 22 del mencionado RD**. Se debe mencionar que a los órganos superiores les corresponde la potestad normativa sobre la Seguridad Social -impulso y dirección de su organización jurídica- así como como la vigilancia, tutela y control de la gestión, pero teniendo en cuenta que la gestión y administración en sí mismas están encomendadas a entidades estatales, Gestoras de la Seguridad Social, auxiliadas y complementadas por los denominados Servicios Comunes. En este sentido hay que citar el **Real Decreto 497/2020, de 28 de abril**, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y en concreto el **art 2 del RD** mencionado que recoge las competencias de la SESSP, en concreto dispone:

Artículo 2. Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

-
1. *A la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, bajo la superior autoridad de la persona titular del Departamento, le corresponden las funciones siguientes:*
 - a) *La dirección y tutela de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, adscritas al Departamento, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros Ministerios y a otras unidades del Departamento”.*
-

Artículo 2. Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones.

1. A la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, bajo la superior autoridad de la persona titular del Departamento, le corresponden las funciones siguientes:

a) La dirección y tutela de las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, adscritas al Departamento, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros Ministerios y a otras unidades del Departamento.

A los órganos superiores del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones les corresponde tanto la potestad normativa sobre la Seguridad Social -impulso y dirección de su organización jurídica- como la vigilancia, tutela y control de la gestión. Si bien, la gestión y administración en sí mismas están encomendadas a entidades estatales, a las Gestoras de la Seguridad Social, auxiliadas y complementadas por los denominados Servicios Comunes. La organización gestora de la Seguridad Social en España tiene como característica que los entes gestores y servicios comunes de la seguridad social son Entes Públicos dotados de personalidad jurídica propia y creados para llevar a cabo, bajo la dirección y tutela del Ministerio correspondiente, la gestión y administración de las prestaciones concedidas por el sistema de la Seguridad Social.

La tutela administrativa se realiza por los Centros Directivos del Ministerio a través de diversos controles: de orden organizativo, de personal y de orden económico-financiero, mediante la dirección y coordinación de la gestión de los recursos humanos, financieros y gastos de la Seguridad Social.

Respecto del Servicio común de la seguridad Social, la Tesorería General de la Seguridad Social, el **Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre**, por el que se aprueba el **Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social**, dispone en el **artículo 74.1** lo siguiente:

Artículo 74. Tesorería General de la Seguridad Social.

1. La Tesorería General de la Seguridad Social es un servicio común con personalidad jurídica propia, en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, tanto por operaciones presupuestarias como extrapresupuestarias. Tendrá a su cargo la custodia de los fondos, valores y créditos y las atenciones generales y de los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del sistema de la Seguridad Social.

La TGSS es un servicio común en el que, por aplicación de los principios de solidaridad financiera y caja única, se unifican todos los recursos financieros, y al que se le atribuye también, la custodia de fondos, valores, créditos así como los servicios de recaudación de derechos y pagos de las obligaciones del SSS, entre ellos, la recaudación de cuotas de SS (art. 74 LGSS); es el órgano público encargado de los recursos del SSS y el titular del patrimonio (art. 104 LGSS). Su normativa reglamentaria le encomienda también la ejecución y control de inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de los trabajadores.

La estructura de la TGSS consta de unos servicios centrales, Dirección General de la TGSS, y de unos servicios periféricos, Direcciones Provinciales de la TGSS, Administraciones de la Seguridad Social y unidades de recaudación ejecutiva.

En este sentido, el **art 2.1 del RD 1314/1984 de 20 de junio por el que se regula la Estructura y Competencias de la TGSS**, se refiere a los órganos directivos de la TGSS indicando,

Artículo 2. Órganos directivos.

1. *Son órganos directivos centrales de la Tesorería General de la Seguridad Social, la Dirección General, la Secretaría General y las Subdirecciones Generales.*

Así mismo el **art 3 del RD** indica respecto de la Dirección General de la Tesorería,

Artículo 3. La Dirección General de la Tesorería.

1. *La Dirección General de la Tesorería General asumirá las competencias de dirección, gestión e inspección de las actividades de la misma para el cumplimiento de sus fines.*

Finalmente el **art 7 del RD** indica respecto de las Direcciones Provinciales,

Artículo 7. Direcciones Provinciales.

1. En el ámbito provincial, son órganos de la Tesorería General de la Seguridad Social sus respectivas Direcciones Provinciales, estructuradas en las unidades administrativas que se establezcan por Orden ministerial a propuesta de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, para la distribución de las competencias a ellas encomendadas y la realización de las actividades que les sean propias.

2. El Director Provincial será el representante del organismo y velará por el cumplimiento de sus fines, asumiendo las competencias de dirección, ejecución, control e inspección de sus actividades en el ámbito provincial así como la jefatura del personal encuadrado orgánicamente en la Dirección Provincial...

Por lo expuesto y, según lo referido anteriormente en el punto 4 de estas alegaciones, dadas las competencias de la Tesorería General de la Seguridad social tanto en sus servicios centrales como en sus Direcciones Provinciales en materia de recaudación de derechos del sistema de Seguridad Social, **nos adherimos** a las manifestaciones que en atención a sus competencias formule la Tesorería general de la Seguridad Social en relación al **“Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del Covid-19, ejercicios 2020 a 2022”**, en la certeza de que las recomendaciones formuladas por ese Tribunal serán atendidas en aras de la mejora de la eficiencia en la contratación, la transparencia de sus procedimiento y cualquier otro aspecto que en el contexto de esta fiscalización se haya mostrado susceptible de mejora.

En atención al contenido de **Anteproyecto de Informe de Fiscalización operativa relativa a las prestaciones por desempleo reconocidas a las personas afectadas por los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del Covid-19, ejercicios 2020 a 2022**, al que se ha hecho referencia en el encabezamiento de este escrito, las referenciadas *up supra* son las alegaciones que tengo que formular, quedando, por supuesto, a disposición de ese Tribunal para su aclaración o ampliación, en lo que esté en mi mano, o para colaborar en todos aquellos extremos u aspectos que, en relación con las mismas, así lo considere preciso.

En Madrid a 21 de mayo de 2025