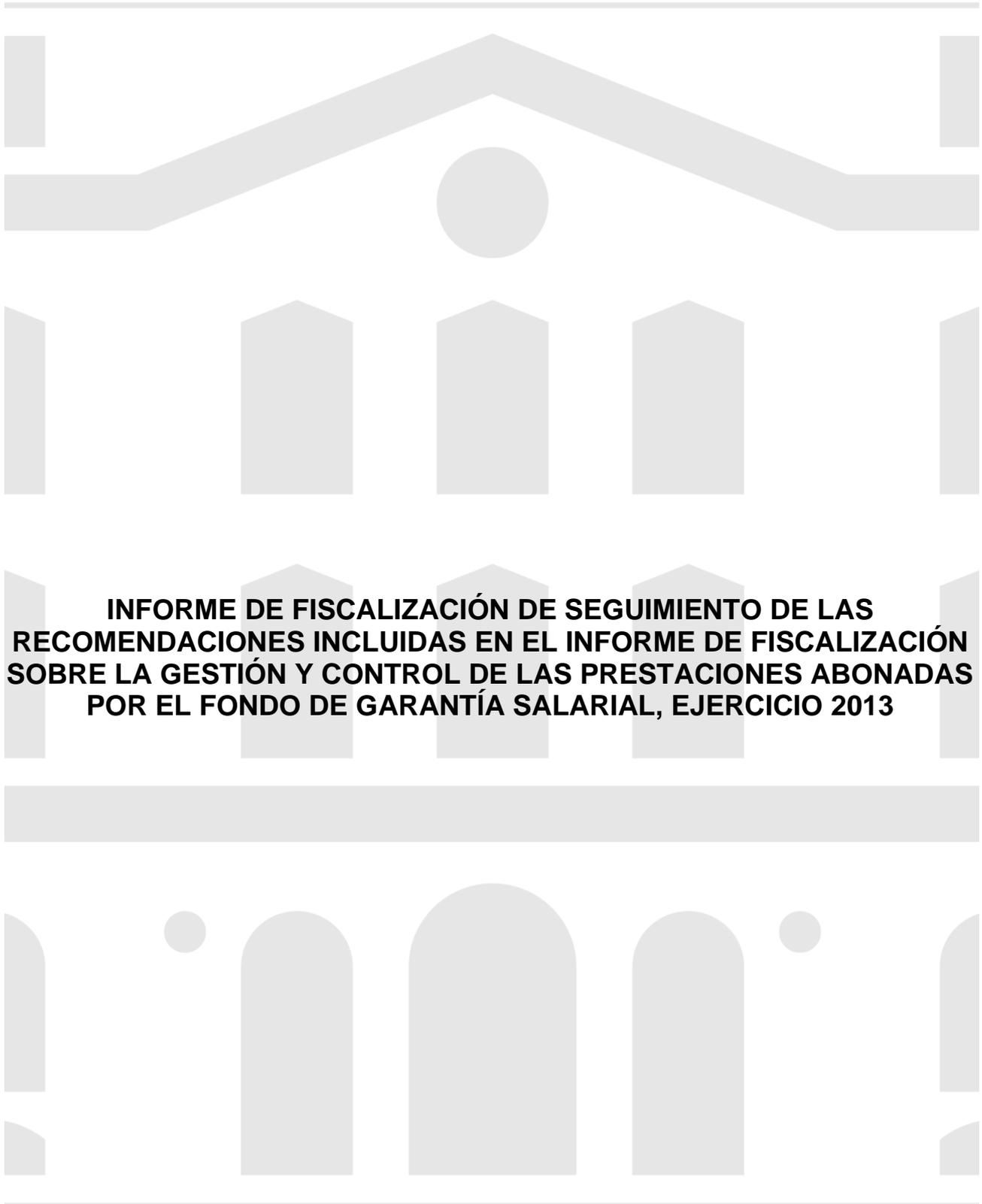




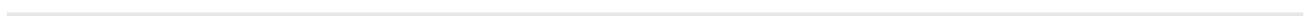
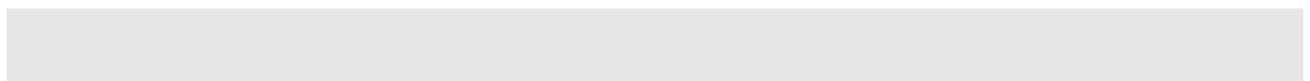
TRIBUNAL DE CUENTAS



**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE SEGUIMIENTO DE LAS
RECOMENDACIONES INCLUIDAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN
SOBRE LA GESTIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES ABONADAS
POR EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, EJERCICIO 2013**



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 24 de febrero de 2022, el Informe de Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.



ÍNDICE

| | | |
|------------------|--|-----------|
| I. | INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| I.1. | INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR | 7 |
| I.2. | ANTECEDENTES..... | 7 |
| I.3. | ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL..... | 8 |
| I.3.1. | Ámbito subjetivo..... | 8 |
| I.3.2. | Ámbito objetivo..... | 8 |
| I.3.3. | Ámbito temporal | 10 |
| I.4. | MARCO NORMATIVO | 10 |
| I.5. | OBJETIVOS Y ALCANCE | 11 |
| I.6. | RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCIPALES MAGNITUDES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, O. A..... | 12 |
| I.6.1. | Régimen jurídico..... | 12 |
| I.6.2. | Organización del Fondo de Garantía Salarial, O. A. | 14 |
| I.6.3. | Información presupuestaria..... | 15 |
| I.6.4. | Recursos del Fondo de Garantía Salarial, O. A. | 16 |
| I.7. | TRÁMITE DE ALEGACIONES | 17 |
| II. | RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN | 18 |
| II.1. | ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL..... | 18 |
| II.1.1. | Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social..... | 18 |
| II.1.1.1. | VIABILIDAD FINANCIERA..... | 18 |
| II.1.1.2. | MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO 505/1985 | 21 |
| II.1.2. | Recomendaciones dirigidas al Fondo de Garantía Salarial, O.A..... | 23 |
| II.1.2.1. | INSUFICIENCIA DE RECURSOS HUMANOS..... | 23 |
| II.1.2.2. | CREACIÓN DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LOS LETRADOS | 28 |
| II.1.2.3. | COMUNICACIÓN A LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PRESUNTOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO | 33 |
| II.1.2.4. | DESAFECTACIÓN DE BIENES DEL INVENTARIO | 36 |
| II.1.2.5. | MODELO DE SOLICITUD | 39 |
| II.1.2.6. | APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DE INDICADORES | 40 |
| II.1.2.7. | INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS DECLARADAS EN CONCURSO DE ACREEDORES | 41 |
| II.2. | ANÁLISIS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS AL GOBIERNO POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS | 43 |
| II.2.1. | Cobro de las indemnizaciones en tiempo razonable..... | 43 |

| | | |
|----------------|---|-----------|
| II.2.1.1. | ACTUACIONES REALIZADAS POR LA ENTIDAD..... | 44 |
| II.2.1.2. | VALORACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES | 47 |
| II.2.2. | Medidas para evitar atrasos en la resolución y cobro de las prestaciones... | 48 |
| II.2.2.1. | ACTUACIONES REALIZADAS POR LA ENTIDAD..... | 48 |
| II.2.2.2. | VALORACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES | 49 |
| II.2.3. | Dotación de la plantilla necesaria para una gestión diligente | 49 |
| II.2.3.1. | ACTUACIONES REALIZADAS POR LA ENTIDAD..... | 50 |
| II.2.3.2. | VALORACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES | 55 |
| II.2.4. | Cumplir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la gestión y control de las prestaciones abonadas..... | 61 |
| III. | CONCLUSIONES..... | 61 |
| IV. | RECOMENDACIONES..... | 63 |
| IV.1. | DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL | 63 |
| IV.2. | DIRIGIDA AL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, O.A. | 63 |

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|------------------------------|--|
| AEAT | Agencia Estatal de Administración Tributaria. |
| Anterior Informe | Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas con fecha 20 de diciembre de 2014. |
| COVID-19 | Coronavirus SARS-CoV-2. |
| ERTE/s | Expediente/s de Regulación Temporal de Empleo. |
| Estatuto de los trabajadores | Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. |
| FOGASA | Fondo de Garantía Salarial O.A. |
| INSS | Instituto Nacional de la Seguridad Social. |
| ISM | Instituto Social de la Marina. |
| Ley Concursal | Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal. |
| RPT | Relación de Puestos de Trabajo. |
| UAP | Unidad/es Administrativa/s Periférica/s. |

RELACIÓN DE CUADROS

| | | |
|---------------|---|----|
| CUADRO N.º 1 | RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS | 9 |
| CUADRO N.º 2 | CONTENIDO DEL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA..... | 10 |
| CUADRO N.º 3 | PRESTACIONES ABONADAS POR EL FOGASA | 14 |
| CUADRO N.º 4 | OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS POR EL FOGASA..... | 16 |
| CUADRO N.º 5 | DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR EL FOGASA..... | 16 |
| CUADRO N.º 6 | EVOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL | 26 |
| CUADRO N.º 7 | INFORMACIÓN SOBRE EL NÚMERO DE LETRADOS Y LETRADAS DEL FOGASA | 30 |
| CUADRO N.º 8 | DIFERENCIAS ENTRE “ODISEO-WEB” E INFORMACIÓN ENTREGADA POR EL FOGASA | 31 |
| CUADRO N.º 9 | DIFERENCIAS EN AHORRO CONSIGNADO EN “ODISEO-WEB” E INFORMACIÓN DE LAS MEMORIAS DE ACTIVIDADES DEL FOGASA | 32 |
| CUADRO N.º 10 | DEUDA POR PRESTACIONES INDEBIDAS Y COMUNICACIÓN A LA AEAT | 35 |
| CUADRO N.º 11 | INVENTARIO DE BIENES PATRIMONIALES DEL FOGASA..... | 37 |
| CUADRO N.º 12 | IMPORTES ABONADOS POR FOGASA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO | 45 |
| CUADRO N.º 13 | PLAZO DE RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DEL FOGASA | 47 |
| CUADRO N.º 14 | JUZGADOS DE LO SOCIAL Y DE LO MERCANTIL EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE LETRADOS Y LETRADAS POR PROVINCIAS | 52 |
| CUADRO N.º 15 | JUICIOS DIRECTOS E INDIRECTOS EN LOS QUE HA SIDO EMPLAZADO EL FOGASA..... | 53 |
| CUADRO N.º 16 | COMPARECENCIAS DEL FOGASA Y LAS EMPRESAS EN LOS JUZGADOS DE LO SOCIAL | 54 |
| CUADRO N.º 17 | AHORRO DERIVADO DE LAS ACTUACIONES DE LOS LETRADOS Y LETRADAS DEL FOGASA..... | 55 |
| CUADRO N.º 18 | SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS POR EL FOGASA..... | 57 |
| CUADRO N.º 19 | IMPORTE DE SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA..... | 58 |
| CUADRO N.º 20 | SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS POR EL FOGASA Y LA DIRECCIÓN GENERAL PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA A TRABAJADORES CON ANTIGÜEDAD INFERIOR A 100 DÍAS..... | 59 |
| CUADRO N.º 21 | CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES..... | 62 |

RELACIÓN DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| GRÁFICO N.º 1 ORGANIGRAMA DEL FOGASA | 15 |
| GRÁFICO N.º 2 INGRESOS DERIVADOS DE LA VENTA DE TÍTULOS DE DEUDA PÚBLICA .. | 19 |
| GRÁFICO N.º 3 EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL FOGASA | 20 |
| GRÁFICO N.º 4 EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TRABAJADORES DEL FOGASA..... | 25 |
| GRÁFICO N.º 5 EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL INVENTARIO DEL FOGASA..... | 38 |
| GRÁFICO N.º 6 LETRADOS Y LETRADAS HABILITADOS POR EL FOGASA..... | 50 |
| GRÁFICO N.º 7 LETRADOS Y LETRADAS HABILITADOS POR EL FOGASA POR EDADES.... | 51 |

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

La *Fiscalización de seguimiento de las recomendaciones incluidas en el Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*, figuraba incluida en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2020*, aprobado por su Pleno en sesión de 19 de diciembre de 2019, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, habiéndose incluido en el mencionado Programa a iniciativa del Tribunal de Cuentas (Subapartado D.1 Fiscalizaciones en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus Organismos).

A propuesta de la Consejera del Departamento del Área de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 25 de junio de 2020, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, así como con lo dispuesto en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013 (Norma 34 del apartado de Normas de Procedimiento).

La presente fiscalización se realiza para dar cumplimiento a los objetivos específicos 1.1 (Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente), 1.2 (Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas), 1.4 (Incrementar las fiscalizaciones operativas) y 1.5 (Agilizar la tramitación de los procedimientos fiscalizadores), todos ellos incardinados en el objetivo estratégico 1 (Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público) del Plan estratégico 2018-2021, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2018.

I.2. ANTECEDENTES

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, con fecha 6 de noviembre de 2003, el *Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001*. El seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mismo se realizó en el *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas con fecha 20 de diciembre de 2014 (de aquí en adelante, anterior Informe). Este último Informe de fiscalización incluyó una serie de recomendaciones dirigidas tanto al anterior Ministerio de Empleo y Seguridad Social¹ como al Fondo de Garantía Salarial, O. A. (FOGASA). Asimismo, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del Informe remitido por este Tribunal, acordó asumir el contenido del mismo, así como sus conclusiones y sus recomendaciones, e instó al Gobierno, entre otras consideraciones, a cumplir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la gestión y control de las prestaciones abonadas por dicho organismo.

¹ En la actualidad, como consecuencia del Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, estas recomendaciones hay que entenderlas realizadas al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

La presente fiscalización responde a la necesidad de actualizar el seguimiento de la situación del FOGASA en relación con el cumplimiento de estas últimas recomendaciones y así, fue incluida su realización en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, que fue aprobado en diciembre de 2019, como se ha señalado en el anterior subapartado. Debe tenerse presente, en este contexto, que el resultado de los trabajos de fiscalización, en lo que se refiere a la gestión del FOGASA, se ha visto en parte inevitablemente afectado por la pandemia del Coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19). Esta circunstancia, imprevisible a la hora de planificar en 2019 los trabajos a realizar, e imprevisible así mismo en lo que a sus consecuencias para el FOGASA en el ejercicio de sus competencias se refiere, ha de ser necesariamente tenida en cuenta a la hora de evaluar la situación actual, poniéndola en el adecuado contexto, como ha procurado realizarse en el presente informe.

I.3. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.3.1. Ámbito subjetivo

La fiscalización se refiere, en su ámbito subjetivo, al FOGASA, organismo autónomo adscrito desde el 13 de enero de 2020 al Ministerio de Trabajo y Economía Social², que garantiza a los trabajadores la percepción de salarios, así como las indemnizaciones por despido o extinción de la relación laboral, pendientes de pago a causa de insolvencia o procedimiento concursal del empresario.

I.3.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por la totalidad de las recomendaciones incluidas en el *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*.

A continuación, se indican las recomendaciones incluidas en dicho Informe:

² Desde el 21 de diciembre de 2011 hasta el 1 de junio de 2018 el FOGASA estuvo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y desde esta fecha hasta el 12 de enero de 2020, al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.

CUADRO N.º 1
RECOMENDACIONES EFECTUADAS POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

| 1 | DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL ³ |
|-----|--|
| 1.1 | Debería estudiar la viabilidad financiera del organismo, ante la extinción de su principal fuente de financiación, que ha venido siendo la venta de títulos de deuda pública y que, previsiblemente, se liquidará en su totalidad en el ejercicio 2014. |
| 1.2 | Debería impulsar la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, para adecuarlo a la realidad de la gestión de las prestaciones de garantía salarial, así como promover las medidas necesarias para corregir la carencia estructural de personal que presenta el organismo, que le viene impidiendo en los últimos años el adecuado ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. |
| 2 | DIRIGIDAS AL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, O. A. |
| 2.1 | Debería paliar la insuficiencia de sus recursos humanos, adecuándolos a un desarrollo eficiente de sus funciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, promoción profesional y movilidad. |
| 2.2 | Debería crear una Unidad de Coordinación de las actuaciones de los Letrados de las Unidades Administrativas Periféricas en relación con los trabajos a realizar en la jurisdicción mercantil y social, con el fin de unificar criterios jurídicos, el seguimiento de asistencia a juicios y sus resultados, el establecimiento de criterios sobre recursos y el asesoramiento a los mismos. |
| 2.3 | Debería comunicar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria no solo las prestaciones de garantía salarial satisfechas, tal y como ya se viene realizando, sino también los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, a los efectos tributarios oportunos. Asimismo, el organismo debería remitir a esta Agencia las deudas por subrogación existentes en cada ejercicio, con objeto de realizar su cobro en vía ejecutiva. |
| 2.4 | Debería realizar las actuaciones oportunas ante la Dirección General del Patrimonio del Estado para iniciar el procedimiento para la desafectación de los bienes que figuran en su inventario y que no han podido ser devueltos al tráfico jurídico patrimonial y que, además, le son innecesarios para el cumplimiento de sus fines. |
| 2.5 | Debería aprobar una Resolución relativa al modelo de solicitud de prestaciones de garantía salarial en el que sea obligatorio que el trabajador haga constar en la propia solicitud si ha percibido o no prestaciones de incapacidad temporal para los mismos meses en que solicita el pago de salarios |
| 2.6 | Debería aprobar y publicar periódicamente indicadores relativos al número de expedientes pendientes de instrucción, de revisión, de aprobación y de pago, porcentajes de juicios a los que asisten los Letrados, tiempo medio de resolución de expedientes, etc., en virtud de los principios de publicidad y transparencia recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. |
| 2.7 | Debería establecer un procedimiento que le permita verificar que dispone de la información sobre la totalidad de empresas declaradas en concurso de acreedores en cada ejercicio. |

Fuente: *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013.*

Asimismo, el ámbito objetivo de esta fiscalización está constituido por el cumplimiento de lo instado al Gobierno por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, mediante Resolución de 10 de octubre de 2017, relativa a dicho informe:

³ Véase nota al pie n.º 1.

CUADRO N.º 2
CONTENIDO DEL ACUERDO DE LA COMISIÓN MIXTA

| INSTAR AL GOBIERNO A LAS SIGUIENTES ACTUACIONES | |
|---|--|
| 1 | Tomar las medidas necesarias para garantizar el cobro de las indemnizaciones de los trabajadores acogidos al FOGASA en tiempos razonables, en la línea de lo propuesto por el Defensor del Pueblo. |
| 2 | Tomar las medidas oportunas para evitar, en lo sucesivo, que se repitan los grandes atrasos en la resolución y cobro de las prestaciones, así como instar a las distintas administraciones implicadas a que realicen cuantos ajustes en comunicación sean necesarios para garantizar el necesario intercambio de informaciones entre las mismas. |
| 3 | Dotar al Fondo de Garantía Salarial de la plantilla necesaria para hacer frente a una gestión diligente, en especial aumentar la plantilla de Letrados y Letradas del Organismo. |
| 4 | Cumplir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la gestión y control de las prestaciones abonadas por dicho organismo. |

Fuente: Resolución de 10 de octubre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*.

I.3.3. Ámbito temporal

La fiscalización se ha extendido a las actuaciones desarrolladas por el FOGASA para el cumplimiento de los acuerdos de la Comisión Mixta y de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas entre el 21 de diciembre de 2014 y el 31 de diciembre de 2020, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores se ha considerado oportuno realizar para el cumplimiento de los objetivos de esta fiscalización.

I.4. MARCO NORMATIVO

El marco legislativo aplicable a las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA durante el período fiscalizado ha estado constituido principalmente por las siguientes disposiciones:

1. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
2. 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 (Estatuto de los Trabajadores).
3. Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (Ley Concursal).
4. Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, modificado por el Real Decreto 372/2001, de 6 de abril, por Real Decreto 1300/2009, de 31 de julio, y por Real Decreto 787/2020, de 1 de septiembre.
5. Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.
6. Resolución de 3 de abril de 2008, de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se aprueba el modelo de impreso de solicitud de prestaciones, según lo establecido en el artículo 24.2 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo.

7. Resolución de 21 de junio de 2018, de la Secretaria General del FOGASA, por la que se modifica la resolución de 29 de julio de 2015, por la que se dictan instrucciones sobre la comparecencia de los Letrados habilitados en los juicios a los que sea citado el organismo
8. Resolución de 21 de febrero de 2019, de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se establece un procedimiento de instrucción y categorización a nivel nacional de expedientes de prestaciones de garantía salarial.
9. Resolución de 13 de octubre de 2020, de la Secretaria General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se aprueban los modelos de certificación colectiva de créditos laborales, incluidos en la Lista de Acreedores del procedimiento concursal, que han de acompañarse con la solicitud de prestaciones de garantía salarial reguladas en el artículo 33 del Real Decreto Legislativo 2/2015, del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
10. Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Secretaria General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se modifica el modelo de solicitud de prestaciones establecidas en el artículo 33 del Texto Refundido de la Ley de Estatuto de los Trabajadores.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE

El Tribunal de Cuentas ha realizado una fiscalización de seguimiento, de conformidad con la norma 7.bis, apartado de Normas Técnicas, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

En virtud de las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 26 de noviembre de 2020, se ha comprobado el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*, así como de lo instado en la Resolución de 10 de octubre de 2017, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

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

1. Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal en el *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*, verificando si se han adoptado medidas tendentes a corregir las deficiencias detectadas en dicho Informe, y valorando la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, dirigidas al cumplimiento de estas recomendaciones. En el supuesto de que el FOGASA no hubiera cumplido las recomendaciones formuladas en el citado Informe, el seguimiento de estas recomendaciones se ha focalizado en la verificación de la persistencia o no de las debilidades que las motivaron.
2. Verificar el grado de cumplimiento de la Resolución de 10 de octubre de 2017, de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el precitado Informe, así como la efectividad de las medidas adoptadas, en su caso, para el cumplimiento de la Resolución.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales y específicos para cada una de las diferentes áreas de fiscalización, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencias adecuadas y suficientes sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas y de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

La obtención de datos, así como las comprobaciones y verificaciones, se ha realizado en las siguientes unidades:

1. En los Servicios Centrales del FOGASA, situados en Madrid.
2. En las mismas Unidades Administrativas Periféricas (UAP) de Alicante, Barcelona, Madrid, Sevilla y Bizkaia que fueron analizadas en el anterior Informe, seleccionadas por el volumen de expedientes de prestaciones de garantía salarial que instruyeron, así como por la tipología de estas prestaciones y su situación en relación con la recuperación de las deudas pendientes de cobro.
3. En la Dirección General para el Servicio Público de Justicia⁴, dependiente de la Secretaría General para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia (Ministerio de Justicia), mediante el requerimiento de información relativa a los salarios de tramitación abonados en el periodo 2013 a 2020.

Para ello, se ha efectuado la revisión de la documentación e información necesaria (manuales de procedimiento, expedientes de prestaciones y bases de datos extraídas de las aplicaciones de gestión de las prestaciones de garantía salarial, entre otros), así como la realización de entrevistas a través de videollamada con los responsables de las principales áreas relacionadas con los objetivos de la fiscalización.

El FOGASA rindió a este Tribunal las cuentas anuales individuales correspondientes a los ejercicios 2014 a 2018 fuera de plazo y la cuenta anual de 2019 en el plazo legalmente establecido, conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las mencionadas Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013.

I.6. RÉGIMEN JURÍDICO Y PRINCIPALES MAGNITUDES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, O. A.

I.6.1. Régimen jurídico

El FOGASA, organismo autónomo adscrito actualmente al Ministerio de Trabajo y Economía Social, fue creado en virtud del artículo 31 de la Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales, con la finalidad de garantizar y anticipar a los trabajadores el cobro de sus remuneraciones e indemnizaciones pendientes de pago, en los casos de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra de las empresas.

Por su parte, el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, regula los aspectos fundamentales de este organismo, determinando su naturaleza, fines, recursos económicos, estructura organizativa y procedimiento, entre otros.

Corresponde al FOGASA garantizar a los trabajadores, en los casos señalados, la percepción de los salarios y las indemnizaciones por despido o extinción de la relación laboral. En este sentido se

⁴ Denominación en vigor desde 13 de marzo de 2020, en virtud del Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, y anteriormente Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1044/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia.

pronuncia el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, al señalar en su apartado 1 que dicho organismo abonará a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago a causa de insolvencia o concurso del empresario.

A estos efectos, se considera salario la cantidad reconocida como tal en acto de conciliación o en resolución judicial por todos los conceptos a que se refiere el artículo 26.1 del Estatuto de los Trabajadores (la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo), así como los salarios de tramitación en los supuestos en que legalmente procedan, sin que pueda el FOGASA abonar, por uno u otro concepto, conjunta o separadamente, un importe superior a la cantidad resultante de multiplicar el doble del salario mínimo interprofesional diario, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias, por el número de días de salario pendiente de pago, con un máximo de ciento veinte días (en 2021, 8.847,60 euros)⁵.

Asimismo, abona a los trabajadores las indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia, auto, acto de conciliación judicial o resolución administrativa a favor de los trabajadores a causa de despido o extinción de los contratos conforme a lo dispuesto en los artículos 40.1 y 41.3, 50, 51 y 52, del Estatuto de los Trabajadores (extinción por voluntad del trabajador, despido colectivo, extinción del contrato por causas objetivas, extinción como consecuencia de la movilidad geográfica y modificación sustancial de condiciones de trabajo) y de extinción de contratos conforme a los artículos 181 y 182 de la Ley Concursal (respectivamente, resolución en caso de acuerdo y de inexistencia de acuerdo), así como las indemnizaciones por extinción de contratos temporales o de duración determinada en los casos que legalmente procedan.

El importe de la indemnización, a los solos efectos de abono por el FOGASA para los casos de despido o extinción de los contratos por voluntad del trabajador mediando causa justa, se calcula sobre la base de treinta días por año de servicio, y en todos los casos con el límite de una anualidad⁶, sin que el salario diario, base de cálculo, pueda exceder del doble del SMI, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias (en 2021, 26.911,45 euros)⁷.

Se excluyen del ámbito de protección del FOGASA las indemnizaciones reconocidas en conciliación administrativa, salvo las derivadas de Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), y también los pluses de distancia, transporte, vestuario, quebranto de moneda, desgaste de útiles y herramientas, dietas, complementos de incapacidad temporal y cualquier otro de naturaleza indemnizatoria.

Además, en los casos de extinción del contrato por causa de fuerza mayor que imposibilite definitivamente la prestación de trabajo, la Autoridad Laboral que declare la existencia de fuerza

⁵ Según la web del FOGASA (<http://www.mites.gob.es/fogasa/faqs.html>), el cálculo sería el siguiente:

- SMI diario para 2021, de acuerdo con el Real Decreto 231/2020, prorrogado mediante el Real Decreto-ley 38/2020, de 29 de diciembre = 31,66 euros/día.
- El doble del SMI diario con prorrateo de pagas extras = 73,73 euros (31,66 euros/día * 425 días (365 por año + 60 días pagas extras) / 365 días * 2).

Límite máximo: $73,70 \times 120 = 8.847,60$ euros (en 2020, el límite máximo ascendía a 8.844,00 euros).

⁶ No obstante, conforme a lo dispuesto en el artículo 41.3 del Estatuto de los Trabajadores, en el supuesto de que el trabajador resultase perjudicado por la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, tendrá derecho a rescindir su contrato y percibir una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos inferiores a un año y con un máximo de nueve meses.

⁷ Según la web del FOGASA (<http://www.mites.gob.es/fogasa/faqs.html>), el límite máximo sería: $73,73 \times 365 = 26.911,45$ euros. En 2020, el límite era de 26.900,50 euros.

mayor podrá acordar que la totalidad o una parte de la indemnización que corresponda a los trabajadores afectados por la extinción de sus contratos sean satisfechas por el FOGASA, sin perjuicio del derecho de este a resarcirse del empresario.

Los importes de las prestaciones de garantía salarial abonadas durante los cinco últimos ejercicios por el FOGASA fueron los siguientes:

CUADRO N.º 3
PRESTACIONES ABONADAS POR EL FOGASA
Ejercicios 2016 a 2020
(Euros)

| DATOS | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| EXPEDIENTES APROBADOS | 106.308 | 68.815 | 67.951 | 61.133 | 55.505 |
| BENEFICIARIOS | 147.590 | 90.321 | 81.790 | 72.369 | 64.585 |
| SALARIOS | 357.787.887,95 | 214.070.261,64 | 198.752.197,10 | 329.420.402,34 | 176.229.366,20 |
| INDEMNIZACIONES | 685.283.828,60 | 376.528.568,45 | 357.349.492,69 | 191.545.222,32 | 282.920.079,77 |
| TOTAL | 1.043.071.716,55 | 590.598.830,09 | 556.101.689,79 | 520.965.624,66 | 459.149.445,97 |

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

Como ya se puso de manifiesto en el anterior Informe, la relación entre los expedientes aprobados por el Organismo y la plantilla disponible se mantuvo constante entre 2004 y 2007, si bien a partir de este ejercicio, como consecuencia de la crisis financiera iniciada en 2008, se fue incrementando significativamente el número de sentencias en las que se declaraba la situación de concurso de acreedores del empresario y, consecuentemente, el número de trabajadores despedidos por estas empresas que no habían percibido los salarios e indemnizaciones a las que tenían derecho, lo cual contrasta con la escasa variación del personal que prestaba sus servicios en el FOGASA. Aunque se produjo una mejora considerable en la productividad de los trabajadores del FOGASA, también aumentó muy considerablemente el tiempo medio de tramitación de estos expedientes y el número de expedientes pendientes de resolver al final de cada ejercicio (221.384 expedientes a 31 de diciembre de 2013). En 2013, el organismo se encontraba colapsado por la ingente cantidad de solicitudes de prestaciones de garantía salarial recibidas y por la imposibilidad de tramitarlas en el plazo legal máximo. Por lo que respecta a las obligaciones reconocidas por el FOGASA para el pago de salarios e indemnizaciones, en 2013 ascendieron a 1.373.609.845 euros, correspondiendo a 158.280 expedientes resueltos. A partir de 2014 se ha venido produciendo una disminución en el importe de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA, proporcional a la disminución en el número de beneficiarios, debido fundamentalmente a la mejora de la situación económica en España y, consecuentemente, a la disminución de las declaraciones de insolvencias y concursos de empresas.

Así, el importe de las prestaciones abonadas disminuyó un 55,98 % en el ejercicio 2020 con respecto al ejercicio 2016 debido, entre otros motivos, a la aplicación de la normativa introducida durante ese año para hacer frente a los efectos del COVID-19, y el número de beneficiarios se redujo un 56,24 % para el mismo período.

1.6.2. Organización del Fondo de Garantía Salarial, O. A.

El artículo 4 del Real Decreto 505/1985 regula la estructura organizativa del FOGASA, estableciendo su apartado 1 que corresponde al Consejo Rector y a la Secretaría General su dirección y gobierno, mientras que el apartado 2 señala que para la instrucción de los

correspondientes expedientes y para la realización de las oportunas actuaciones subrogatorias, se constituirán UAP.

El siguiente gráfico refleja el organigrama del FOGASA:

**GRÁFICO N.º 1
ORGANIGRAMA DEL FOGASA**



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

Corresponde al Consejo Rector, presidido por el titular de la Subsecretaría de Trabajo y Economía Social, la elaboración de los criterios de actuación del FOGASA, la propuesta de las medidas oportunas para el cumplimiento de sus fines, la aprobación del anteproyecto de presupuestos y de la memoria anual de actividades del organismo.

A los efectos del presente informe, conviene recordar que las UAP dependen orgánica y funcionalmente de la Secretaría General del organismo y los titulares de las UAP ejercen, en su respectiva provincia, la Presidencia de la Comisión de Seguimiento del FOGASA a que se refiere el artículo 9.4 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

1.6.3. Información presupuestaria

El siguiente cuadro muestra la liquidación del presupuesto de gastos del FOGASA en los ejercicios 2019 y 2020:

CUADRO N.º 4
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS POR EL FOGASA
Ejercicios 2019 y 2020
(Euros)

| CAPÍTULOS | 2019 | % 2019 | 2020 | % 2020 |
|--------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| CAPÍTULO 1 | 13.295.838,56 | 2,47 | 14.228.201,67 | 2,10 |
| CAPÍTULO 2 | 4.308.950,29 | 0,80 | 4.802.259,65 | 0,71 |
| CAPÍTULO 3 | 207.823,79 | 0,04 | 63.091,60 | 0,01 |
| CAPÍTULO 4 | 521.050.675,38 | 96,63 | 656.297.510,50 | 97,08 |
| CAPÍTULO 6 | 381.238,04 | 0,06 | 665.995,13 | 0,10 |
| CAPÍTULO 8 | 1.222,90 | 0,00 | 4.691,24 | 0,00 |
| TOTAL | 539.245.748,96 | 100,00 | 676.061.749,79 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las cuentas anuales individuales rendidas por el FOGASA.

Como se desprende del cuadro anterior, casi la práctica totalidad de las obligaciones reconocidas netas en 2019 y 2020 correspondieron a gastos pertenecientes al Capítulo IV “*Transferencias corrientes*”, con un 96,63 % y un 97,08 % respecto al total de obligaciones, derivadas fundamentalmente del pago de las prestaciones de garantía salarial.

El resto de las obligaciones reconocidas no fueron significativas respecto al total, representando, en 2020, el 2,10 % del total las obligaciones del Capítulo I “*Gastos de personal*”, y un escaso 0,71 % las obligaciones del Capítulo II “*Gastos en bienes corrientes y servicios*” (y en 2019 porcentajes muy similares).

I.6.4. Recursos del Fondo de Garantía Salarial, O. A.

De acuerdo con las cuentas anuales individuales de los ejercicios 2019 y 2020 rendidas por el FOGASA al Tribunal de Cuentas, los derechos reconocidos netos que figuran en las mismas son los que se relacionan en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 5
DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR EL FOGASA
Ejercicios 2019 y 2020
(Euros)

| CONCEPTOS | 2019 | % 2019 | 2020 | % 2020 |
|---|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| CUOTAS EMPRESARIALES | 576.801.075,31 | 82,47 | 541.413.125,26 | 84,61 |
| REINTEGROS DE LOS JUZGADOS | 112.019.261,81 | 16,02 | 92.439.157,97 | 14,45 |
| REINTEGROS POR CONVENIOS | 6.159.669,68 | 0,88 | 4.031.787,04 | 0,63 |
| REINTEGROS POR DEVOLUCIÓN DE PRESTACIONES | 3.555.558,87 | 0,51 | 1.306.176,92 | 0,20 |
| TRANSFERENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA | 652.973,81 | 0,09 | - | - |
| VENTA DE OTRAS INVERSIONES REALES | 22.030,00 | 0,00 | 443.560,13 | 0,07 |
| RECARGOS, MULTAS E INTERESES DE DEMORA | 1.858,17 | 0,00 | 153.321,85 | 0,02 |
| OTROS INGRESOS | 163.107,35 | 0,03 | 86.787,24 | 0,01 |
| TOTAL | 699.375.535,00 | 100,00 | 639.873.916,41 | 100,00 |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las cuentas anuales individuales rendidas por el FOGASA.

La práctica totalidad de los derechos reconocidos netos en el ejercicio 2020, al igual que en 2019, se debieron a ingresos por cotizaciones y reintegros procedentes de los juzgados. En concreto, en 2020 el 84,61 % correspondió a las cotizaciones efectuadas por los empresarios, mientras que el 14,45 % correspondió a los derechos reconocidos netos procedentes de actuaciones efectuadas por vía judicial (tanto juicios directos como indirectos⁸).

Es especialmente llamativo el incremento de los ingresos por venta de inversiones reales del FOGASA, correspondientes a la venta de bienes adjudicados al FOGASA, así como los ingresos por recargos, multas e intereses de demora, aunque su importancia relativa en relación con el total es ínfima.

I.7. 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 a la Secretaria General del FOGASA y al anterior Secretario General del FOGASA con el objeto de que formularan las alegaciones y aportasen las justificaciones que estimasen oportuno.

Asimismo, dicho Anteproyecto de Informe fue remitido a la Ministra de Trabajo y Economía Social, así como a las Ministras de Empleo y Seguridad Social y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social durante el período fiscalizado. También se remitió el citado Anteproyecto al Secretario de Estado de Empleo y Economía Social y a las Secretarías y Secretario de Estado de Empleo durante el período fiscalizado.

A los efectos anteriores, la Secretaria General del FOGASA solicitó una prórroga del plazo, la cual fue concedida. En el plazo otorgado, inicial o prorrogado, se han recibido alegaciones de la anterior Secretaria de Estado de Empleo, de la Secretaria General del FOGASA y del anterior Secretario General del FOGASA.

A la vista de las citadas alegaciones, se han efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe incorporando los cambios que se han considerado necesarios, ya sea por aceptar su contenido o para razonar el motivo por el que no se han aceptado. Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que constituyen meras explicaciones y que, por tanto, no implican una disconformidad del alegante con el contenido del Informe. 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 que figura en los siguientes apartados, con independencia de las matizaciones o aclaraciones que se exponen en algunos casos.

⁸ Los juicios directos del FOGASA son aquellos en los que el trabajador presenta una demanda contra el FOGASA, por no estar de acuerdo con alguna resolución de una prestación de garantía salarial emitida por dicho organismo, mientras que los juicios indirectos son aquellos en los que el FOGASA comparece en el procedimiento en virtud del artículo 23 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (supuestos de empresas incursas en procedimientos concursales, así como las declaradas insolventes o desaparecidas).

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS POR EL TRIBUNAL

En los epígrafes siguientes se exponen los resultados obtenidos como consecuencia de las actuaciones de fiscalización efectuadas y la valoración en cuanto al grado de implementación de las recomendaciones, analizando también el grado de eficacia alcanzado en relación con la resolución de las deficiencias que originaron la formulación de las correspondientes recomendaciones, todo ello de acuerdo con la categorización establecida en la Norma Técnica 79 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas.

II.1.1. Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social

II.1.1.1. VIABILIDAD FINANCIERA

La recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el anterior Informe, relativa a la viabilidad financiera del organismo, fue la siguiente:

“El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería estudiar la viabilidad financiera del organismo, ante la extinción de su principal fuente de financiación, que ha venido siendo la venta de títulos de deuda pública y que, previsiblemente, se liquidará en su totalidad en el ejercicio 2014”.

II.1.1.1.a) Conclusiones asociadas

La conclusión relativa a la necesidad de estudiar la viabilidad financiera del organismo ante la extinción de su principal fuente de financiación, tal y como figuraba en el anterior Informe era la siguiente:

“5. El artículo 33.5 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establece que el Fondo de Garantía Salarial se financiará con las aportaciones de los empresarios, si bien en los últimos ejercicios la principal fuente de financiación de este organismo han sido los ingresos procedentes de la venta de títulos de deuda pública (1.137.376.639 euros y 536.559.583 euros en los ejercicios 2012 y 2013, respectivamente). El importe de los títulos de la deuda pública a 31 de diciembre de 2013 ascendió a 427.343.598 euros, cuantía que el Fondo de Garantía Salarial pondrá a la venta en el ejercicio 2014”.

II.1.1.1.b) Evolución de la situación financiera del FOGASA

De acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores y en el artículo 3 del Real Decreto 505/1985, el FOGASA puede disponer de los siguientes recursos para el cumplimiento de sus fines:

1. Las cotizaciones efectuadas por los empresarios, tanto públicos como privados, que empleen trabajadores por cuenta ajena.
2. Las cantidades obtenidas por subrogación.

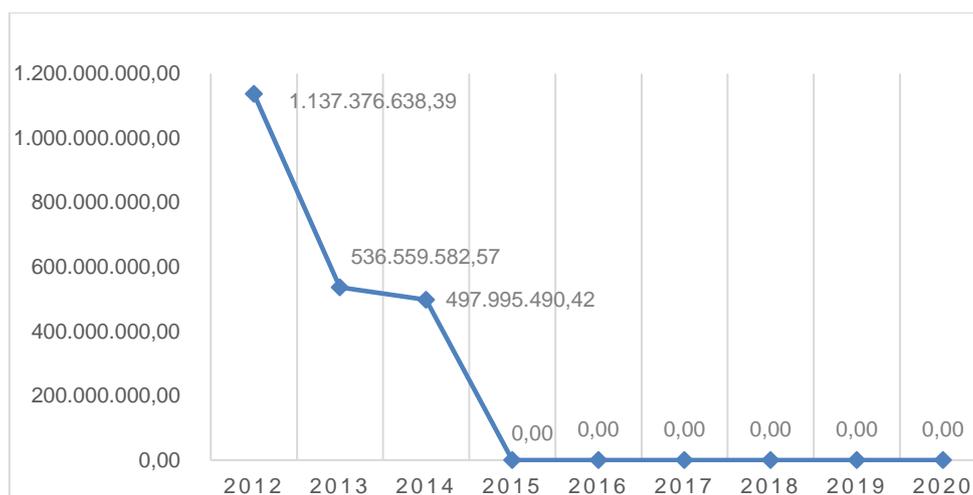
3. Las rentas o frutos de su patrimonio o del patrimonio del Estado adscrito al Fondo.
4. La venta de sus publicaciones.
5. Las consignaciones o transferencias que puedan fijarse en los Presupuestos Generales del Estado.
6. Cualesquiera otros previstos en las leyes.

En el ejercicio 2013, la principal fuente de financiación de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA correspondía a los ingresos obtenidos por la venta de títulos de deuda pública en los que el organismo había ido materializando los remanentes de tesorería en los ejercicios anteriores a 2008. Esta fuente de financiación supuso el 46,74 % del total de recursos en dicho ejercicio.

Puesto que dicha fuente de financiación debía ser excepcional en el organismo, el Tribunal de Cuentas recomendó al anterior Ministerio de Empleo y Seguridad Social el estudio de la viabilidad financiera del FOGASA, ante la previsible extinción de esta principal fuente de financiación a partir del ejercicio 2014.

En efecto, la evolución de los ingresos por venta de títulos de deuda pública pasó de representar un 63,16 % en el ejercicio 2012 al 24,08 % en el ejercicio 2014, último ejercicio en que la venta de títulos supuso una fuente de financiación para el FOGASA, como se muestra en el gráfico siguiente:

GRÁFICO N.º 2
INGRESOS DERIVADOS DE LA VENTA DE TÍTULOS DE DEUDA PÚBLICA
Ejercicios 2013 a 2020
(Euros)



Fuente: Elaboración propia con información extraída de las cuentas anuales individuales rendidas por el FOGASA.

En consecuencia, a partir del ejercicio 2015, el FOGASA dejó de financiarse a través de dicha vía, por la extinción de la cartera de deuda pública que tenía a su disposición, como ya señaló el Tribunal de Cuentas en el anterior Informe.

A continuación, se detalla la evolución de las fuentes de financiación del FOGASA en el período 2013 a 2020:

GRÁFICO N.º 3
EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN DEL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020



Fuente: Elaboración propia con información extraída de las cuentas anuales individuales rendidas por el FOGASA.

De los datos que figuran en dicho gráfico se derivan las siguientes consideraciones:

1. Las aportaciones de las cotizaciones empresariales pasaron de representar un porcentaje de alrededor de un tercio del total de las fuentes de financiación del FOGASA en el ejercicio 2013 (37,66 %), a constituir la principal fuente en el año 2020; en concreto, el 84,61 % del total.
2. El FOGASA dejó de financiarse mediante la venta de títulos de deuda pública a partir del ejercicio 2014, y ya no dispone de estos títulos en su cartera de activos.
3. Las aportaciones estatales mediante transferencias corrientes representaron el 30 % de total de las fuentes de financiación en los ejercicios 2015 y 2016 en términos de recaudación neta.

En los ejercicios 2017 y 2018, aun habiéndose presupuestado y reconocido los derechos por transferencias corrientes por parte del FOGASA que ascendieron a 367 y 76,5 millones de euros respectivamente, el Ministerio al que estaba adscrito el organismo no efectuó materialmente las transferencias, por no ser necesarias para atender los gastos derivados de la financiación de las prestaciones de garantía salarial (según las cuentas anuales del ejercicio 2019 estos derechos siguen pendientes de cobro). Ya en los ejercicios 2019 y 2020 los ingresos por transferencias corrientes apenas representaron el 0,02 % y el 0,0013 %, respectivamente, de la financiación total del organismo.

II.1.1.1.c) Valoración de la situación financiera del FOGASA

La tendencia iniciada en el ejercicio 2017 y mantenida en los ejercicios siguientes consiste en la materialización de la financiación del FOGASA mediante dos fuentes principales de ingresos: las cotizaciones efectuadas por los empresarios y las cantidades recuperadas por el FOGASA de los empresarios en insolvencia o concurso de acreedores, que previamente fueron adelantadas por el organismo a los trabajadores, bien por la subrogación del FOGASA en los derechos de estos últimos ante los empresarios, bien por la firma de convenios de recuperación de deuda del FOGASA con los empresarios, o por la enajenación de los bienes adjudicados al organismo para el pago de deuda de los empresarios. Adicionalmente, el hecho de que el total de derechos reconocidos necesarios para la financiación de la actividad del FOGASA haya descendido considerablemente desde entonces, fundamentalmente por la disminución paulatina de las transferencias corrientes (desde 1.147.959.547,21 euros en 2013 a 639.873.916,41 euros en 2020), ha contribuido a la viabilidad financiera del organismo a pesar de la reducción de dos de sus fuentes de financiación principales: transferencias y venta de deuda pública.

En consecuencia, la recomendación efectuada al Ministerio de Trabajo y Economía Social, que se ha solventado por la buena evolución de las magnitudes financieras del FOGASA, se considera **cumplida totalmente**, puesto que la extinción de los títulos de deuda pública no ha supuesto un riesgo para la financiación del FOGASA.

II.1.1.2. MODIFICACIÓN DEL REAL DECRETO 505/1985

La recomendación dirigida al Ministerio de Empleo y Seguridad Social en el anterior Informe, relativa a la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, fue la siguiente:

“El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería impulsar la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, para adecuarlo a la realidad de la gestión de las prestaciones de garantía salarial, así como promover las medidas necesarias para corregir la carencia estructural de personal que presenta el organismo, que le viene impidiendo en los últimos años el adecuado ejercicio de las funciones que tiene encomendadas”.

II.1.1.2.a) Conclusiones asociadas

La conclusión relativa a la necesidad de modificación del Real Decreto 505/1985 figuraba en el anterior Informe y era la siguiente:

“1. El Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, modificado por el Real Decreto 372/2001, de 6 de abril, establece el plazo de 3 meses para la resolución de los expedientes de prestaciones, que no ha sido cumplido por el organismo, regula insuficientemente la devolución de las cantidades satisfechas por aquel y no contempla el procedimiento para la obtención de información del Fondo de Garantía Salarial a través del acceso informático a las Bases de Datos de Afiliación y Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social, por lo que el citado Real Decreto no se adecúa ni a los cambios organizativos y normativos que han afectado al organismo ni a las prestaciones de garantía salarial que gestiona”.

II.1.1.2.b) Actuaciones realizadas por la entidad

Desde la fecha de aprobación por parte del Pleno del anterior Informe, el 20 de diciembre de 2014, únicamente se ha producido una modificación del Real Decreto 505/1985, mediante lo dispuesto en el Real Decreto 787/2020, de 1 de septiembre.

Dicha modificación se limita a un cambio en la denominación del organismo; así, de acuerdo con el nuevo artículo 1.3 del Real Decreto 505/1985, el Fondo de Garantía Salarial pasó a denominarse “Fondo de Garantía Salarial, O.A.”, por lo que se trató de una modificación de carácter meramente formal.

Independientemente de lo anterior, conviene precisar que el FOGASA ha elaborado un borrador de un nuevo Real Decreto, con el fin de derogar el citado Real Decreto 505/1985, que fue entregado a este Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización. Dicho borrador tenía por objeto, entre otros aspectos, intentar subsanar las deficiencias señaladas en el anterior Informe y cumplir así las recomendaciones formuladas por este Tribunal.

El mismo fue remitido por el FOGASA al Ministerio de Trabajo y Economía Social, si bien no consta que el citado Ministerio haya impulsado su aprobación, por lo que el vigente Real Decreto 505/1985 sigue adoleciendo, al menos, de las siguientes deficiencias:

1. Las actuaciones del FOGASA respecto a la devolución de cantidades satisfechas sigue sin estar regulada adecuadamente, en particular en lo que se refiere a la valoración de la suficiencia de las garantías y su actualización durante la vigencia de los convenios de recuperación de deudas formalizados por el organismo.
2. Para la instrucción de los expedientes de las prestaciones de garantía salarial el FOGASA accede informáticamente a las Bases de Datos de Afiliación y Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social, en virtud del convenio formalizado el 8 de noviembre de 2007, sobre autorización de acceso a la información contenida en las bases de datos titularidad del Servicio Común. Sin embargo, el artículo 27.1 del Real Decreto 505/1985 sigue previendo que en el plazo de diez días, a contar desde la presentación de la solicitud en firme o desde la adopción del oportuno acuerdo, el FOGASA se dirija a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social a fin de que por la misma se expida certificación de inscripción de la Empresa y de afiliación del trabajador, con expresión de las fechas de alta y baja y base por la que viniese cotizando al FOGASA, procedimiento totalmente obsoleto y que no se adapta al contenido del citado convenio de 8 de noviembre de 2007.
3. El Real Decreto 505/1985 recoge determinadas actuaciones que corresponden o en las que intervienen las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social respecto a los procedimientos de gestión de las prestaciones de garantía salarial. Sin embargo, en la actualidad el FOGASA sigue sin tener dependencia ni orgánica ni funcional de las citadas Direcciones Provinciales, dado que es un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión, situación disfuncional que se pone de manifiesto en las siguientes cuestiones:
 - a) Aunque el mencionado Real Decreto 505/1985 señala en su artículo 10 que corresponde a las UAP instruir los expedientes administrativos de solicitud de prestaciones y elevarlos, a través de los respectivos Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, a la Secretaría General del FOGASA para su aprobación, actualmente son las UAP las que remiten su propuesta de resolución directamente a la Secretaría General del FOGASA, sin la intermediación de los citados Directores Provinciales.

- b) La Disposición Adicional Segunda del mencionado Real Decreto 505/1985 dispone que el Secretario General del FOGASA podrá delegar en los Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social las facultades que le corresponden para dictar resolución de reconocimiento de prestaciones, delegación de competencias que no procede en la actualidad, dado que el FOGASA es un organismo autónomo.
 - c) El artículo 4 del Real Decreto 505/1985 prevé la constitución de UAP integradas en las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, situación que actualmente carece de sentido, toda vez que el FOGASA, al tratarse de un organismo autónomo y sin perjuicio de su adscripción al Ministerio de Trabajo y Economía Social, no está integrado en la estructura administrativa de ningún órgano de la Administración General del Estado.
 - d) El Real Decreto 505/1985 sigue considerando las figuras de “*suspensión de pagos*” y “*quiebra*” como situaciones que eran suficientes como título ejecutivo para iniciar los expedientes de prestaciones de garantía salarial, debiendo el Real Decreto hacer referencia también a las figuras de insolvencia y concurso del empresario como títulos ejecutivos para solicitar las prestaciones de garantía salarial que financia el FOGASA.
4. La Disposición Adicional Primera del Real Decreto 505/1985 sigue regulando las relaciones entre la Dirección General de lo Contencioso del Estado con el FOGASA en materia de reembolso de prestaciones de garantía salarial, a pesar de que dicho reembolso es competencia exclusiva del FOGASA.

II.1.1.2.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

Puesto que, desde la aprobación del anterior Informe, la única modificación del Real Decreto 505/1985 se efectuó en el ejercicio 2020, y se limitó a un cambio de denominación del organismo, el entonces Ministerio de Empleo y Seguridad Social (en la actualidad, Ministerio de Trabajo y Economía Social) **no ha cumplido** la recomendación relativa a la necesidad de modificación del citado Real Decreto para adecuarlo a la realidad de la gestión de las prestaciones de garantía salarial, así como para promover las medidas necesarias para corregir la carencia estructural de personal que presenta el organismo y que se analiza en el epígrafe siguiente, a pesar de haber recibido del FOGASA un borrador de Proyecto de Real Decreto tendente a subsanar algunas de estas deficiencias.

II.1.2. Recomendaciones dirigidas al Fondo de Garantía Salarial, O.A.

II.1.2.1. INSUFICIENCIA DE RECURSOS HUMANOS

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe, relativa a las insuficiencias de recursos humanos, fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería paliar la insuficiencia de sus recursos humanos, adecuándolos a un desarrollo eficiente de sus funciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, promoción profesional y movilidad”.

A lo anterior habría que añadir la parte de la segunda de las recomendaciones dirigidas al Ministerio de Empleo y Seguridad Social que indicaba:

“El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería... promover las medidas necesarias para corregir la carencia estructural de personal que presenta el organismo, que le viene impidiendo en los últimos años el adecuado ejercicio de las funciones que tiene encomendadas”.

II.1.2.1.a) Conclusiones asociadas

Las conclusiones del anterior Informe relativas a esta recomendación eran las siguientes:

“1. A 31 de diciembre de 2013, un total de 221.384 expedientes de prestaciones de garantía salarial estaban pendientes de resolver por el Fondo de Garantía Salarial, cifra un 67% superior a la correspondiente a final del ejercicio 2012 (132.912 expedientes). La situación existente a 31 de diciembre de 2013 se debe al incremento del 295% en el número de expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de tramitar durante el período 2007 a 2013, dato que contrasta significativamente con el muy escaso aumento de la plantilla del personal del organismo en este mismo periodo, que fue únicamente del 0,07%.

(..)

3. La acumulación de expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de tramitar en el Fondo de Garantía Salarial a 31 de diciembre de 2013, así como el aumento en los plazos medios de tramitación, no son consecuencia de un hecho económico aislado y concreto, sino que se viene produciendo por el incremento de empresas que han venido desapareciendo durante varios ejercicios y que no abonaron a sus trabajadores los salarios e indemnizaciones correspondientes. Esta situación denota una falta de previsión del organismo, que debería haber adoptado medidas urgentes y extraordinarias para paliar los efectos del progresivo y predecible aumento de solicitudes de prestaciones”.

II.1.2.1.b) Actuaciones realizadas por la entidad

1. A lo largo de 2019 y 2020 el FOGASA ha promovido, entre otras, las siguientes acciones para paliar la insuficiencia de personal del organismo:

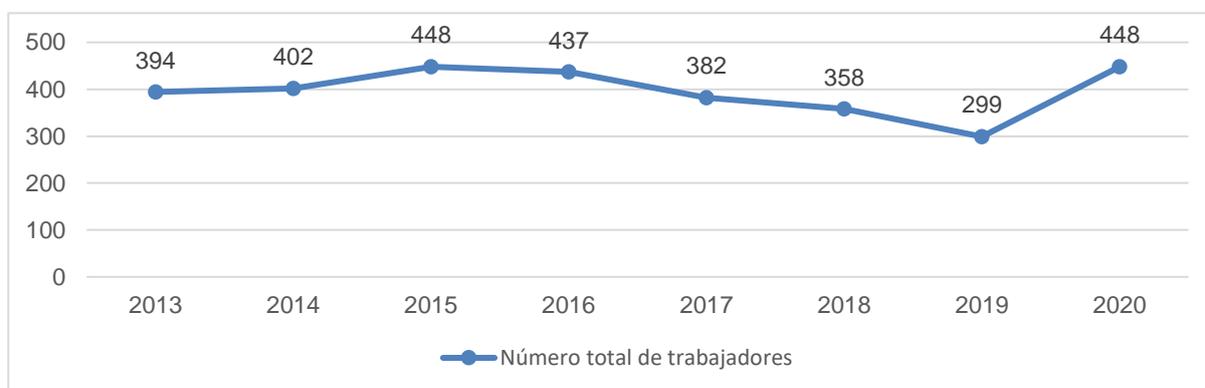
- a) Para afrontar el posible impacto de volumen de trabajo por la crisis sanitaria motivada por el COVID-19, en el último semestre de 2020 el FOGASA solicitó a la Dirección General de Función Pública la ejecución de un cupo extraordinario mediante el nombramiento de funcionarios interinos de los subgrupos A2 (30 interinos) y C2 (70 interinos), de acuerdo con lo establecido en el apartado c) del artículo 10.1 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Estatuto Básico del Empleado Público, para la ejecución del *“Programa de contingencia para hacer frente al Impacto económico y social del COVID-19”*, habiéndose autorizado el mismo, con una duración por un período de seis meses, prorrogable hasta alcanzar un período máximo de 9 meses⁹.

⁹ El FOGASA señala en sus alegaciones que en el ejercicio 2021 ha continuado realizando actuaciones orientadas a paliar la carencia de personal a través de las Ofertas de Empleo Público. En concreto, manifiesta que ha solicitado 26 funcionarios de nuevo ingreso de las ofertas de empleo público de 2021, y 52 para las ofertas de empleo público de 2022 y 2023. Respecto al *“Programa de contingencia para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19”*, también señala en sus alegaciones que se han solicitado y autorizado 4 prórrogas hasta el 31 de diciembre de 2021, y que tiene previsto continuar con la petición de prórrogas de este personal hasta el período máximo establecido de 3 años.

- b) Asimismo, el FOGASA solicitó a la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones la realización de modificaciones en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), relativas a la amortización, desconcentración plazas, aplicación de Fondos adicionales, adecuación de puestos de Prevención de Riesgos Laborales y reclasificaciones, y envió propuesta de modificación de la RPT al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

El gráfico siguiente muestra la evolución del número total de trabajadores del FOGASA (incluidos los Letrados y Letradas) a lo largo del período 2013 a 2020:

GRÁFICO N.º 4
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TRABAJADORES DEL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

A lo largo del período de ocho años analizado, el número de trabajadores del FOGASA no ha experimentado variaciones significativas, comenzando en el ejercicio 2015 una tendencia a la baja, que supuso una disminución interanual en los efectivos del organismo, del 2,46 % en 2016, del 12,59 % en 2017, del 6,28 % en 2018 y del 16,48 % en 2019.

Esta tendencia se modificó en el ejercicio 2020, al aumentar el número de efectivos un 49,83 % respecto al ejercicio 2019 (149 efectivos), debido, tal y como se ha señalado, a la adopción de medidas extraordinarias para hacer frente a las consecuencias de la crisis sanitaria que tuvo lugar en dicho año.

2. Con el fin de agilizar la tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial, el FOGASA aprobó la Resolución de 21 de febrero de 2019, de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se establece un procedimiento de instrucción y categorización a nivel nacional de expedientes de prestaciones de garantía salarial.

El procedimiento se implantó debido a que el organismo había experimentado un incremento de expedientes de prestaciones de garantía salarial que no había llevado aparejado un aumento de la plantilla de puestos de trabajo, lo que unido a la diferencia de volumen de expedientes que soportaban determinadas provincias con relación al resto, motivó un cambio en la organización del procedimiento de gestión y resolución de los expedientes de prestaciones, según lo señalado en el propio procedimiento.

Una de las modificaciones que se instauraron en el organismo a través de esta Resolución de 21 de febrero de 2019 fue el procedimiento de instrucción única de expedientes en todo el territorio nacional.

Este procedimiento de instrucción única de expedientes establece un número de expedientes mínimos diarios por persona, en proporción al número total de expedientes pendientes a nivel nacional y al número de instructores. A medida que el instructor del FOGASA avanza en la resolución de los expedientes asignados, se continúa asignando expedientes pendientes de instrucción con más antigüedad de su propia provincia, y posteriormente, en caso de que no haya más expedientes pendientes en su provincia, el instructor continúa con los de otras provincias.

Es decir, hasta la instauración de este procedimiento de instrucción única de expedientes en el FOGASA, la instrucción de los expedientes se asignaba exclusivamente en función de la provincia. Esto provocaba la existencia de retrasos considerables en aquellas provincias con mayor número de expedientes, como Madrid, Barcelona, Alicante o Valencia, entre otras.

II.1.2.1.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

Para comprobar la eficacia y eficiencia de las medidas adoptadas por el FOGASA, así como del procedimiento implantado en virtud de la Resolución de 21 de febrero de 2019, se ha analizado la evolución del número de solicitudes presentadas y de expedientes resueltos en el período 2013 a 2020:

CUADRO N.º 6
EVOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL
Ejercicios 2013 a 2020

| EJERCICIOS | NÚMERO DE NUEVAS SOLICITUDES | EXPEDIENTES (*) | | IMPORTE DE LAS PRESTACIONES RECONOCIDAS (Euros) |
|------------|------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|---|
| | | RESUELTOS (en el ejercicio) | PENDIENTES (a fin de ejercicio) | |
| 2013 | 257.493 | 154.357 | 208.854 | 1.373.609.844,53 |
| 2014 | 149.878 | 296.137 | 57.590 | 2.288.599.845,57 |
| 2015 | 114.170 | 128.983 | 32.477 | 1.136.545.150,17 |
| 2016 | 87.238 | 106.308 | 7.122 | 1.043.071.716,55 |
| 2017 | 86.256 | 68.815 | 6.119 | 590.598.830,09 |
| 2018 | 84.164 | 67.951 | 4.076 | 556.101.689,79 |
| 2019 | 70.691 | 61.133 | 2.281 | 520.965.624,66 |
| 2020 | 74.576 | 55.505 | 2.154 | 459.149.445,97 |

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

(*) El número de expedientes pendientes a final del ejercicio anterior, más las solicitudes del ejercicio, menos los expedientes resueltos en dicho ejercicio, debería ser coincidente con el número de expedientes pendientes a final de cada ejercicio. No obstante, se producen diferencias que se deben, de acuerdo con lo manifestado por el FOGASA, "a la grabación de los expedientes pendientes del año anterior", así como a que "en las estadísticas los expedientes anulados-archivados no se cuentan como resueltos".

De acuerdo con el cuadro anterior, se ha producido una significativa disminución de las solicitudes de prestaciones de garantía salarial presentadas, siendo el año 2013 el que mayor número de solicitudes alcanzó, como consecuencia de la crisis financiera iniciada en 2008, con un total de

257.493, mientras que en el 2020 solo se presentaron 74.576, suponiendo una disminución del 71,04 % respecto del ejercicio 2013.

Consecuentemente, el número de expedientes pendientes de resolver al final del ejercicio ha disminuido un 98,97 % entre 2013 y 2020. Sin embargo en 2020, con el inicio de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19, se ha producido un cambio de tendencia, con un ligero aumento de las solicitudes de un 5,50 %.

En cuanto al número de expedientes pendientes de resolver a final de ejercicio, en relación con las nuevas solicitudes presentadas en cada año, el FOGASA ha pasado de tener un 81,11 % de expedientes pendientes en el ejercicio 2013, a un escaso 2,89 % a finales del ejercicio 2020.

En consecuencia, si bien los recursos humanos del FOGASA destinados a la resolución de expedientes de prestaciones de garantía salarial son muy similares a los señalados en el anterior Informe, no obstante, se ha producido un desarrollo eficiente de las funciones relativas a la resolución de estos expedientes, consecuencia de su disminución a lo largo del tiempo y de la instauración del procedimiento de instrucción única.

Por tanto, sin perjuicio de lo que posteriormente se indica en el epígrafe II.2.3 respecto a la situación de los recursos humanos destinados a la personación del organismo en los juicios, las únicas medidas dirigidas a corregir la carencia de personal han sido adoptadas al final del período fiscalizado y con carácter estrictamente temporal, para afrontar el posible impacto de la crisis sanitaria derivada del COVID-19. No obstante, como consecuencia de la continuada disminución de las solicitudes de prestaciones de garantía salarial y del número de expedientes pendientes de resolver al final de cada ejercicio, así como por la instauración del procedimiento de instrucción única, en la actualidad los recursos humanos estarían equilibrados con el volumen de gestión, por lo que la recomendación dirigida al FOGASA debe entenderse **cumplida**.

No obstante, es necesario señalar que existe el riesgo de que se produzca un aumento significativo de las solicitudes de prestaciones de garantía salarial a corto plazo, por dos razones fundamentales:

- 1ª. Por una parte, como consecuencia de la finalización de las sucesivas prórrogas de los ERTes, la última de las cuales, en el momento de aprobación de este Informe, tiene vigencia hasta el 31 de marzo de 2022¹⁰ (sin que a esta fecha se tengan noticias de una eventual nueva prórroga como consecuencia de la situación pandémica). Ello podría conllevar un incremento de las insolvencias de los empresarios, con el consiguiente aumento de las solicitudes de prestaciones de garantía salarial.

Así, el artículo 22 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, determinó que tendrían carácter de fuerza mayor las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tuvieran su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID-19, pudiendo ser, en consecuencia, una de las causas que podría dar lugar a la figura del ERTE.

Por tanto, una vez que finalice la última prórroga, la reactivación económica y la protección de los trabajadores autónomos, cuya vigencia en el momento actual está previsto que expire el 31

¹⁰ Disposición adicional primera del 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.

de marzo de 2022, podría producirse un crecimiento significativo en las solicitudes de prestaciones de garantía salarial que deberá abonar el FOGASA.

- 2ª. Por otra parte, hasta el 30 de junio de 2022 continúa suspendido el deber de solicitar concurso de acreedores para aquellos deudores que se encuentren en estado de insolvencia. Así, el Real Decreto-ley 27/2021, de 23 de noviembre, de medidas extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial en respuesta a la pandemia de la COVID-19, modificó la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, entre otras medidas, dando nueva redacción a su artículo 6, estableciendo la prórroga de la moratoria concursal hasta el 30 de junio de 2022 para los deudores que se encuentren en estado de insolvencia, de manera que el cómputo del plazo de dos meses para solicitar la declaración del concurso previsto en el artículo 5.1 de la Ley Concursal comenzará a contar el día siguiente a esta fecha.

En consecuencia, una vez transcurrida dicha fecha se prevé un aumento en las declaraciones de concurso de empresarios que tengan deudas por salarios e indemnizaciones con sus trabajadores y, en consecuencia, un aumento en las prestaciones de garantía salarial a abonar por el FOGASA.

El posible aumento de solicitudes de prestaciones de garantía salarial derivado de estas circunstancias podría volver a descompensar la relación entre recursos humanos del FOGASA y expedientes a resolver, hecho que debería ser tenido en cuenta mediante una adecuada planificación de mecanismos rápidos de respuesta para tratar de anticiparse a la materialización de este posible riesgo, mediante la introducción de medidas de carácter permanente que refuercen la plantilla del FOGASA.

II.1.2.2. CREACIÓN DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DE LAS ACTUACIONES DE LOS LETRADOS

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe, relativa a la creación de la Unidad de Coordinación de las actuaciones de los Letrados y Letradas en las UAP, fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería crear una Unidad de Coordinación de las actuaciones de los Letrados de las Unidades Administrativas Periféricas en relación con los trabajos a realizar en la jurisdicción mercantil y social, con el fin de unificar criterios jurídicos, el seguimiento de asistencia a juicios y sus resultados, el establecimiento de criterios sobre recursos y el asesoramiento a los mismos”.

II.1.2.2.a) Conclusiones asociadas

La conclusión asociada a esta recomendación figuraba en el anterior Informe y era la siguiente:

“2. Los Letrados del Fondo de Garantía Salarial son insuficientes en relación a la totalidad de juicios a los que es emplazado este organismo. Por otra parte, no existen criterios de priorización en el organismo sobre la selección de juicios a los que deben asistir sus Letrados, por lo que cada uno de estos decide discrecionalmente los juicios a los que asiste, sin que se justifiquen los motivos de su no asistencia, produciéndose, en consecuencia, una falta de control y seguimiento por parte del Fondo de Garantía Salarial de las asistencias a los juicios.

Asimismo, en la mayoría de las Unidades Administrativas Periféricas, habitualmente el Letrado que en un inicio selecciona los juicios a los que se debe asistir no es el mismo que finalmente decide si se acude o no al mismo, lo que conlleva que dos Letrados distintos tengan que conocer de un mismo proceso en dos momentos diferentes, lo que supone una clara ineficiencia en la gestión de los recursos humanos del organismo”.

II.1.2.2.b) Actuaciones realizadas por la entidad

El Servicio de Coordinación de Letrados y Procedimientos Especiales fue creado por el FOGASA, aunque la entidad no ha facilitado la fecha, señalando únicamente que en la RPT de la Secretaría General del FOGASA se creó un puesto con fecha 28 de junio de 2000, con adscripción al subgrupo A1, con clave de licenciado en derecho, denominado “*Jefe/a de Coordinación de Letrados y Procedimientos Especiales*”.

En consecuencia, y en virtud de la fecha de creación del mismo, no puede determinarse que dicho Servicio fuera creado en cumplimiento de la recomendación del Tribunal de Cuentas.

II.1.2.2.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

Respecto a la eficacia de la medida adoptada por el FOGASA para el cumplimiento de la recomendación formulada, relativa a la creación del Servicio de Coordinación de Letrados, se puede señalar lo siguiente:

1. Actualmente no existe personal específico, fijo y permanente dedicado a desempeñar las funciones asignadas al Servicio de Coordinación de Letrados. Así, debido a diversos factores (pandemia, jubilaciones, cambios de destino, entre otros), en la actualidad es el Jefe del Área de Prestaciones quien está gestionando directamente la coordinación de las actuaciones de los Letrados y Letradas de las UAP. Por tanto, se constata una ausencia de personal específico, dedicado a jornada completa a dar cobertura y servicio a los Letrados y Letradas de las distintas UAP¹¹.
2. La función de coordinación de los Letrados y Letradas a través del citado Servicio se materializa, fundamentalmente, en dos tipos de actuaciones:
 - a) Mediante la elaboración de instrucciones o resoluciones, cuyo objeto es unificar el criterio de actuación de los Letrados y Letradas. En concreto, se puede mencionar la Resolución de 21 de junio de 2018, de la Secretaria General del FOGASA, por la que se modifica la resolución de 29 de julio de 2015, por la que se dictan instrucciones sobre la comparecencia de los Letrados habilitados en los juicios a los que sea citado el organismo, al amparo del artículo 23 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
 - b) A través de la remisión de correos electrónicos informativos, relativos a sentencias, jurisprudencia y novedades legislativas interesantes para la defensa del organismo, así como para la resolución de dudas puntuales de los Letrados y Letradas.

¹¹ El FOGASA señala en sus alegaciones que la nueva propuesta de modificación de la RPT, que se ha visto paralizada para ser negociada nuevamente con la Subsecretaria del Departamento y las organizaciones sindicales, se ha ampliado en el sentido de reclasificar el puesto de Jefe/Jefa de Servicio de Unidad de Enlace N26 (A1/A2) a un puesto Jefe/Jefa de Área N28 (A1) responsable de área de coordinación de letrados, bajo la dependencia de la Secretaria General, para mejorar la coordinación con los responsables de las unidades y letrados en sus actuaciones jurisdiccionales.

Y, asimismo, para realizar el seguimiento y disponer de información sobre las actuaciones de los Letrados y Letradas, se creó la aplicación “ODISEO-WEB”, la cual entró en funcionamiento en 2016, sustituyendo a varios módulos que contenían información dispersa, de la cual se nutrió la nueva aplicación.

Sin embargo, a pesar de las actuaciones mencionadas, se ha constatado la existencia de una serie de discrepancias en la información que consta en “ODISEO-WEB”, así como falta de homogeneidad en la cumplimentación de la información de esta aplicación en relación con las actuaciones jurisdiccionales y otras funciones de los Letrados y Letradas en las distintas UAP, que se manifiesta en los siguientes hechos:

10. El número de Letrados y Letradas que refleja la aplicación informática “ODISEO-WEB”, utilizada por el FOGASA para disponer información sobre las actuaciones realizadas por los mismos, no coincide con los datos facilitados por la Unidad de Recursos Humanos del Organismo a este Tribunal, tal y como se desprende del cuadro siguiente:

CUADRO N.º 7
INFORMACIÓN SOBRE EL NÚMERO DE LETRADOS Y LETRADAS DEL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020

| EJERCICIOS | LETRADOS Y LETRADAS | | DIFERENCIA (1) – (2) |
|------------|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| | “ODISEO-WEB” (1) | RECURSOS HUMANOS (2) | |
| 2013 | 116 | 117 | -1 |
| 2014 | 130 | 123 | 7 |
| 2015 | 142 | 112 | 30 |
| 2016 | 144 | 126 | 18 |
| 2017 | 149 | 121 | 28 |
| 2018 | 153 | 109 | 44 |
| 2019 | 153 | 116 | 37 |
| 2020 | 140 | 126 ¹² | 14 |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la aplicación “ODISEO-WEB”, así como con información proporcionada por el FOGASA.

Por tanto, toda vez que no hay coincidencia, en ninguno de los ejercicios analizados, con la información que constaba en la Unidad de Recursos Humanos del organismo¹³, la información que contiene la aplicación “ODISEO-WEB” relativa al número de Letrados y Letradas adolece de escasa fiabilidad.

¹² Esta cifra incluye nueve Letrados y Letradas interinos/as.

¹³ Lo anterior es sin perjuicio de que en “ODISEO-WEB” figuran los datos de Letrados y Letradas a lo largo de los ejercicios analizados, mientras que en la información proporcionada por la Unidad de Recursos Humanos del FOGASA figuraban los datos a fecha 31 de diciembre de cada ejercicio. Asimismo, en “ODISEO-WEB” no solo figuran los Letrados y Letradas habilitados, sino en ocasiones también otro personal que introduce datos en la aplicación informática. A este respecto, el FOGASA expone en sus alegaciones que la aplicación “ODISEO-WEB” se sigue desarrollando para que se puedan sacar consultas e informes sobre el número de letrados/as en un momento puntual.

2º. Las cifras de juicios directos e indirectos que aparecen reflejadas en la aplicación “ODISEO-WEB” no son coincidentes con la cifra resumen entregada por el FOGASA a este Tribunal para cada ejercicio, de acuerdo con el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 8
DIFERENCIAS ENTRE “ODISEO-WEB” E INFORMACIÓN ENTREGADA POR EL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020

| EJERCICIOS | JUICIOS DIRECTOS | | | JUICIOS INDIRECTOS | | | CAMPO DE LETRADO VACIO O “NO COMPARECE” SEGÚN “ODISEO-WEB” | |
|------------|------------------|------------------------|--------------|--------------------|------------------------|--------------|--|--------------------|
| | “ODISEO-WEB” (1) | INFORMACIÓN FOGASA (2) | DIF. (1)-(2) | “ODISEO-WEB” (3) | INFORMACIÓN FOGASA (4) | DIF. (3)-(4) | JUICIOS DIRECTOS | JUICIOS INDIRECTOS |
| 2013 | 2.380 | 1.968 | 412 | 43.557 | 24.481 | 19.076 | 393 | 24.797 |
| 2014 | 6.010 | 4.676 | 1.334 | 31.615 | 30.812 | 803 | 1.354 | 18.575 |
| 2015 | 11.900 | 8.804 | 3.096 | 27.936 | 21.399 | 6.537 | 3.280 | 21.683 |
| 2016 | 6.033 | 2.750 | 3.283 | 28.542 | 4.729 | 23.813 | 1.426 | 25.610 |
| 2017 | 3.007 | 1.781 | 1.226 | 34.798 | 4.887 | 29.911 | 795 | 24.833 |
| 2018 | 3.127 | 1.747 | 1.380 | 41.878 | 7.959 | 33.919 | 531 | 27.748 |
| 2019 | 2.811 | 2.088 | 723 | 47.952 | 11.178 | 36.774 | 534 | 22.945 |
| 2020 | 1.117 | 1.248 | -131 | 50.530 | 11.678 | 38.852 | 868 | 46.336 |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la aplicación “ODISEO-WEB” e información proporcionada por el FOGASA.

Así, las cifras que refleja la aplicación informática “ODISEO-WEB” en lo que se refiere al número de juicios directos e indirectos durante el período 2013 a 2020 presentan diferencias muy significativas respecto a la información resumen que fue entregada a este Tribunal por el organismo, lo que es una evidencia más de la escasa fiabilidad de la información que contiene la citada aplicación informática¹⁴.

3º. Por último, en la aplicación informática “ODISEO-WEB” existe un campo denominado “Ahorro”. Este campo debe ser cumplimentado tras la asistencia a los juicios, y representa el importe de ahorro que, a juicio del Letrado o Letrada, ha representado su actuación en el mismo.

El cuadro siguiente muestra las diferencias detectadas entre la información que constaba en la aplicación “ODISEO-WEB”, y la contenida en las Memorias de Actividades del FOGASA, correspondiente al importe de ahorro generado por los Letrados y Letradas:

¹⁴ El FOGASA justifica estas diferencias en sus alegaciones señalando que en la Memoria de Actividades de cada año se han hecho constar los datos correspondientes al número de procedimientos en los que se ha dictado sentencia ese mismo año, con independencia del año al que corresponda cada uno de ellos. Por el contrario, la información remitida por el FOGASA se refiere al número de procedimientos de cada año sin tener en cuenta la fecha de celebración del juicio o de la sentencia.

CUADRO N.º 9
DIFERENCIAS EN AHORRO CONSIGNADO EN “ODISEO-WEB” E
INFORMACIÓN DE LAS MEMORIAS DE ACTIVIDADES DEL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020¹⁵
(Euros)

| EJERCICIOS | IMPORTE AHORRO | | | | MEMORIA DE ACTIVIDADES (2) | DIFERENCIAS (1) - (2) |
|------------|---|---|---|----------------|-------------------------------|--------------------------|
| | “ODISEO-WEB” | | | TOTAL (1) | | |
| | CANTIDAD RECONOCIDA JUICIOS INICIADOS FOGASA DEMANDANTE (*) | JUICIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEMANDADO FOGASA (**) | JUICIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DEMANDADO DISTINTO A FOGASA | | | |
| 2013 | 0,00 | 83.134,00 | 35.874.168,00 | 35.957.302,00 | 20.334.874,00 | 15.622.428,00 |
| 2014 | 0,00 | 357.083,00 | 23.889.066,00 | 24.246.149,00 | 42.418.413,00 | -18.172.264,00 |
| 2015 | 0,00 | 1.386.446,00 | 37.884.933,00 | 39.271.379,00 | 45.345.717,58 | -6.074.338,58 |
| 2016 | 55.610,00 | 2.410.576,00 | 34.558.555,00 | 37.024.741,00 | 69.346.843,72 | -32.322.102,72 |
| 2017 | 0,00 | 2.481.202,00 | 53.945.608,00 | 56.426.810,00 | 32.863.200,32 | 23.563.609,68 |
| 2018 | 16.075,00 | 4.881.291,00 | 101.423.744,00 | 106.321.110,00 | 24.145.314,79 | 82.175.795,21 |
| 2019 | 94.138,00 | 5.021.218,00 | 117.045.804,00 | 122.161.160,00 | 52.089.765,13 | 70.071.394,87 |
| 2020 | 87.626,00 | 4.531.980,00 | 60.715.062,00 | 65.334.668,00 | N/D | N/D |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la aplicación “ODISEO-WEB” y de las Memorias de Actividades del FOGASA.

(*) Ahorro generado en los juicios iniciados por FOGASA, para los que, según señala el organismo, el ahorro estaría determinado por el importe que figura en la columna “cantidad reconocida” de la aplicación informática “ODISEO-WEB”.

(**) El importe consignado en esta columna viene determinado, según señala el organismo, por la diferencia entre la columna de “cantidad solicitada” y “cantidad reconocida”, de la aplicación informática “ODISEO-WEB”.

Sin embargo, en ningún caso las cifras que refleja la aplicación informática se acercan a los importes que figuran en las Memorias de Actividades de cada ejercicio.

Esta circunstancia evidencia, en consecuencia, la escasa fiabilidad de la aplicación informática en lo que a cuantificación del ahorro se refiere¹⁶.

Asimismo, este Tribunal ha constatado que no existe un criterio uniforme de cumplimentación del citado campo por las UAP, a pesar de la instrucción remitida por la Secretaria General del FOGASA a los Jefes de Unidad y Letrados y Letradas habilitados, con fecha 17 de septiembre de 2020, relativa a los criterios aplicables para la citada cuantificación del ahorro.

En concreto, se detectaron diferencias en las cinco UAP analizadas (Alicante, Barcelona, Madrid, Sevilla y Bizkaia), en lo que se refiere a la cuantificación del ahorro generado por las actuaciones de los Letrados y Letradas. Así, el criterio existente para cumplimentar los campos de “cantidad solicitada” y “cantidad reconocida” en la aplicación informática “ODISEO-WEB”,

¹⁵ La segunda columna hace referencia al ahorro generado en los juicios iniciados por FOGASA, mientras que el ahorro derivado de los juicios directos o indirectos viene determinado por la diferencia entre el importe solicitado por el trabajador y el reconocido en sentencia, de acuerdo con lo señalado por FOGASA a este Tribunal.

¹⁶ En sus alegaciones el FOGASA vuelve a señalar el distinto criterio seguido en la elaboración de la Memoria de Actividades de cada año (número de procedimientos en los que se ha dictado sentencia ese año) y de los remitidos a este Tribunal a efectos del presente fiscalización (número de procedimientos de cada año sin tener en cuenta la fecha de celebración del juicio o de la sentencia), indicando que “este Organismo sigue trabajando para mejorar la aplicación “ODISEO-WEB”, solventar las deficiencias señaladas y se aceptan las recomendaciones que se señalan por ese Tribunal de Cuentas, para hacer la aplicación más fiable, establecer y difundir a las unidades administrativas periféricas a través de instrucciones y resoluciones, los criterios de aplicación de los campos así como el seguimiento de su cumplimiento”.

genera diferencias en las distintas UAP, surgiendo el problema cuando se trata de juicios donde el demandante no tiene obligación de especificar la cantidad líquida que se reclama en concepto de indemnización por despido/resolución del contrato, sino que ésta viene determinada por la antigüedad, salario y fecha de extinción de la relación laboral que debe acreditar el demandante ante el juez.

Mientras que en la UAP de Madrid sí se suele cumplimentar dicha cantidad, en la UAP de Bizkaia esta cantidad, con carácter general, no se cumplimenta cuando en la demanda no se cuantifica. En la UAP de Alicante también existen diferencias en función del Letrado o Letrada que cumplimente la información, puesto que en ocasiones se calcula el importe total solicitado y luego se resta el importe concedido en sentencia, mientras que en otros casos se ajusta el ahorro computando los límites establecidos en la normativa.

Respecto a la UAP de Sevilla, en los juicios directos no se reconocieron importes hasta el ejercicio 2018, y, además, para esta UAP, existe un importe negativo en el ejercicio 2020 de 7.727,52 euros, lo que corrobora la escasa fiabilidad de los datos que ofrece “ODISEO-WEB”.

Por su parte, en la UAP de Barcelona la vía de comunicación ordinaria con los diferentes órganos judiciales se denomina “Noticat”, a diferencia de la mayoría de UAP del FOGASA, donde se utiliza una herramienta denominada “Lexnet”.

La principal diferencia entre “Noticat” y “Lexnet” radica en que el primero no es interoperable con “ODISEO-WEB”, lo que supone una mecanización manual de las actuaciones jurisdiccionales del FOGASA, con la posibilidad de errores humanos que ello supone. Asimismo, ello implica pérdida de tiempo y merma la calidad en la gestión, ya que no refleja el volumen total de litigiosidad en el territorio catalán. A modo de ejemplo, el registro de juicios indirectos durante el ejercicio 2020 en Barcelona fue de 1.366, un registro manifiestamente escaso, ya que estaba por debajo de provincias como A Coruña (1.414 juicios), o Valencia (8.410 juicios), lo que evidencia una ausencia de grabación de juicios indirectos en el aplicativo en esta provincia.

Por tanto, a pesar de la elaboración de instrucciones o resoluciones para la unificación de los criterios de actuación de los Letrados y Letradas, y de la remisión de correos electrónicos informativos, existe una falta de homogeneidad en la introducción de datos relativos al ahorro derivado de las actuaciones de los Letrados y Letradas del FOGASA en “ODISEO-WEB”, una ausencia de comprobación por parte de la Secretaría General respecto a los datos que introducen las UAP en esta aplicación informática y una necesidad de mejora de la misma, para evitar que se puedan introducir datos que no reflejen fielmente la actividad jurisdiccional de la UAP.

En definitiva, el FOGASA ha adoptado, parcialmente, medidas que no han resuelto el núcleo fundamental de las deficiencias puestas de manifiesto en el anterior Informe, si bien, teniendo en cuenta que la Entidad no ha dado por finalizadas sus actuaciones al respecto, la recomendación debe considerarse **en curso**.

II.1.2.3. COMUNICACIÓN A LA AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA DE LOS PRESUNTOS RENDIMIENTOS DEL TRABAJO

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe, relativa a la comunicación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) de los presuntos rendimientos del trabajo, fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería comunicar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria no solo las prestaciones de garantía salarial satisfechas, tal y como ya se viene realizando, sino también los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, a los efectos tributarios oportunos. Asimismo, el organismo debería remitir a esta Agencia las deudas por subrogación existentes en cada ejercicio, con objeto de realizar su cobro en vía ejecutiva”.

II.1.2.3.a) Conclusiones asociadas

Las conclusiones asociadas a esta recomendación, que figuraban en el anterior Informe, eran las siguientes:

- “2. A finales del ejercicio 2013, el saldo de los deudores por subrogación del Fondo de Garantía Salarial ascendió a 7.040.650.315 euros, correspondiente a un total de 174.804 empresarios. A pesar del importe anterior, las actuaciones del organismo para su recuperación fueron muy escasas y con pocas garantías de cobro, dada la antigüedad de la deuda y la situación de las empresas. En concreto, el índice de cobro de estas deudas ascendió a un escaso 1,5% en el ejercicio 2013, siendo este índice de tan solo el 0,2% cuando los deudores eran personas físicas.*
- 3. A diferencia de los deudores por subrogación, los deudores por convenios de recuperación de deuda que no efectúan su pago en el plazo establecido en el convenio son comunicados por el Fondo de Garantía Salarial a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su cobro en vía ejecutiva. A pesar de ello, los cobros realizados en vía ejecutiva no fueron muy efectivos, puesto que en el ejercicio 2013 la citada Agencia devolvió sin cobrar un importe de 27.267.494 euros correspondiente a 52 deudores, cuya relación había sido remitida por el Fondo de Garantía Salarial entre los ejercicios 2002 y 2013, 11 de los cuales, por importe de 11.111.999 euros, correspondieron al ejercicio 2013”.*

II.1.2.3.b) Actuaciones realizadas por la entidad

1. Respecto a la remisión de información sobre los rendimientos derivados del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, a fecha actual el FOGASA sigue enviando únicamente a la AEAT información relativa a las prestaciones de garantía salarial abonadas por el organismo, como ya venía realizando con anterioridad, y sigue sin remitir información sobre los presuntos rendimientos que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, a los efectos tributarios oportunos¹⁷.
2. Respecto a la remisión de las deudas por subrogación existentes en cada ejercicio, se puede señalar lo siguiente:

Con objeto de efectuar su cobro en vía ejecutiva, el FOGASA está realizando gestiones con la AEAT para establecer el procedimiento de envío de la información relativa a estos deudores con el fin de que, en su caso, se confirme la situación de insolvencia del empresario como paso

¹⁷ El FOGASA señala en sus alegaciones que se van a efectuar adaptaciones en sus aplicaciones para obtener la información relativa a las sentencias de los trabajadores que no están en alta en la Seguridad Social, e iniciar las gestiones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para establecer los medios de comunicación necesarios para el envío de esa información, a los efectos tributarios que correspondan.

previo a la baja de los deudores en su contabilidad, si bien aún no se ha materializado este procedimiento.

Independientemente de lo anterior el FOGASA todavía no tiene aprobado un procedimiento de baja de deudores por subrogación.

Por otra parte, a partir del ejercicio 2019, el FOGASA remite con periodicidad mensual a la AEAT unos ficheros de "Pago de Prestaciones Indevidas" para su cobro en vía ejecutiva, y por su parte, la AEAT comunica mensualmente, mediante el envío de ficheros, aquellas deudas que han sido cobradas.

Asimismo, y por lo que respecta a las deudas reconocidas en periodos anteriores, en 2019 el FOGASA remitió un archivo histórico de deudas a la AEAT. El importe total de la deuda comunicada a la AEAT en dicho ejercicio, incluyendo la correspondiente a los ficheros mensuales remitidos, como la correspondiente a ejercicios anteriores, ascendió a 1.105.005,60 euros. Dicha Agencia comunicó al FOGASA la imposibilidad de recuperar créditos por importe conjunto de 642.985,04 euros, a causa de la prescripción del derecho a reclamar los mismos (la deuda más antigua era de fecha 24 de septiembre de 1999, mientras que la más reciente era de fecha 30 de diciembre de 2013), por lo que el FOGASA procedió a declarar la prescripción de las mencionadas deudas y a ordenar su baja en el inventario de deudores por pagos indebidos del organismo con fecha 13 de julio de 2020.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la deuda reconocida por el FOGASA correspondiente a las prestaciones indebidas y su remisión a la AEAT, para su cobro en vía ejecutiva:

CUADRO N.º 10
DEUDA POR PRESTACIONES INDEVIDAS Y COMUNICACIÓN A LA AEAT
Ejercicios 2013 a 2020
(Euros)

| EJERCICIO | N.º DE DEUDORES DE ALTA | DEUDA RECONOCIDA POR PAGOS INDEVIDOS | MINORACIONES | DEUDA ACUMULADA ⁽¹⁾ | DEUDA COMUNICADA A LA AEAT | IMPORTE RECAUDADO POR LA AEAT |
|--------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------|--------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 2013 | - | 3.741.304,24 | 2.577.461,81 | 4.096.494,97 | - | - |
| 2014 | 931 | 3.247.739,52 | 3.068.999,36 | 4.275.235,13 | - | - |
| 2015 | 1.580 | 6.735.735,64 | 5.412.681,18 | 5.598.290,50 | - | - |
| 2016 | 1.296 | 6.357.081,25 | 4.620.500,34 | 7.334.871,50 | - | - |
| 2017 | 778 | 3.080.599,56 | 4.416.107,40 | 5.943.129,44 | - | - |
| 2018 | 945 | 3.371.376,61 | 2.512.669,01 | 6.811.931,80 | - | - |
| 2019 | 917 | 3.619.330,74 | 3.157.446,49 | 7.256.334,11 | 1.105.005,60 | 61.371,20 |
| 2020 | 358 | 1.478.378,96 | 2.712.946,58 | 5.969.367,88 | 82.797,54 | 72.457,95 |
| TOTAL | 6.805 | 31.631.546,52 | - | - | 1.187.803,14 | 133.829,15 |

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

(1) Existen diferencias por importe de -56.234,22 euros en 2017, de 10.094,76 euros en 2018, de -17.481,94 euros en 2019 y de -52.398,61 euros en el ejercicio 2020, como consecuencia de modificaciones producidas en el saldo de altas de deuda procedente de ejercicios anteriores. Por esta razón, para dichos ejercicios la deuda total acumulada a final del periodo no coincide con la deuda total acumulada del ejercicio anterior más las altas menos las minoraciones.

Como se observa en el cuadro anterior, hasta el ejercicio 2019 no se empezaron a comunicar las deudas por pagos indebidos de prestaciones a la AEAT para su cobro en vía ejecutiva.

II.1.2.3.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

Dado que el FOGASA está realizando gestiones para remitir a la AEAT la información de los deudores por subrogación y que a partir del ejercicio 2019 remite las deudas por pagos indebidos de prestaciones para su cobro en vía ejecutiva, esta parte de la recomendación se considera cumplida. Y respecto a la parte de la recomendación relativa a la remisión de información sobre los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, se considera no cumplida.

En consecuencia, procede considerar esta recomendación como **cumplida parcialmente**.

II.1.2.4. DESAFECTACIÓN DE BIENES DEL INVENTARIO

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe, relativa a la desafectación de bienes del inventario, fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería realizar las actuaciones oportunas ante la Dirección General del Patrimonio del Estado para iniciar el procedimiento para la desafectación de los bienes que figuran en su inventario y que no han podido ser devueltos al tráfico jurídico patrimonial y que, además, le son innecesarios para el cumplimiento de sus fines”.

II.1.2.4.a) Conclusiones asociadas

La conclusión asociada a esta recomendación e incluida en el anterior Informe era la siguiente:

“4. El inventario de bienes patrimoniales que habían sido adjudicados al Fondo de Garantía Salarial hasta el 31 de diciembre de 2013 constaba de 46 elementos por un valor de adjudicación total de 32.178.542 euros, algunos cuyo origen databa del año 1986, existiendo bienes con valor muy residual. A pesar de lo establecido en el artículo 33 del mencionado Real Decreto 505/1985, el Fondo de Garantía Salarial no devolvió al tráfico jurídico patrimonial ningún bien de los que integraba su patrimonio durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013”.

II.1.2.4.b) Actuaciones realizadas por la entidad

El saldo del inventario de bienes patrimoniales del FOGASA a 31 de diciembre de 2020 ascendía a 34.112.237,21 euros, siendo su composición la siguiente:

CUADRO N.º 11
INVENTARIO DE BIENES PATRIMONIALES DEL FOGASA
31 de diciembre de 2020
(Euros)

| TIPOS DE BIENES | VALOR EN INVENTARIO | % |
|--------------------------------|----------------------|------------|
| PROPIEDAD INDUSTRIAL | 17.262.699,19 | 50,61 |
| BIENES INMUEBLES | 16.731.774,30 | 49,05 |
| MAQUINARIA | 108.872,95 | 0,32 |
| JOYAS | 7.784,77 | 0,02 |
| ACCIONES (Sociedad Troiga S.A) | 1.106,00 | 0,00 |
| TOTAL | 34.112.237,21 | 100 |

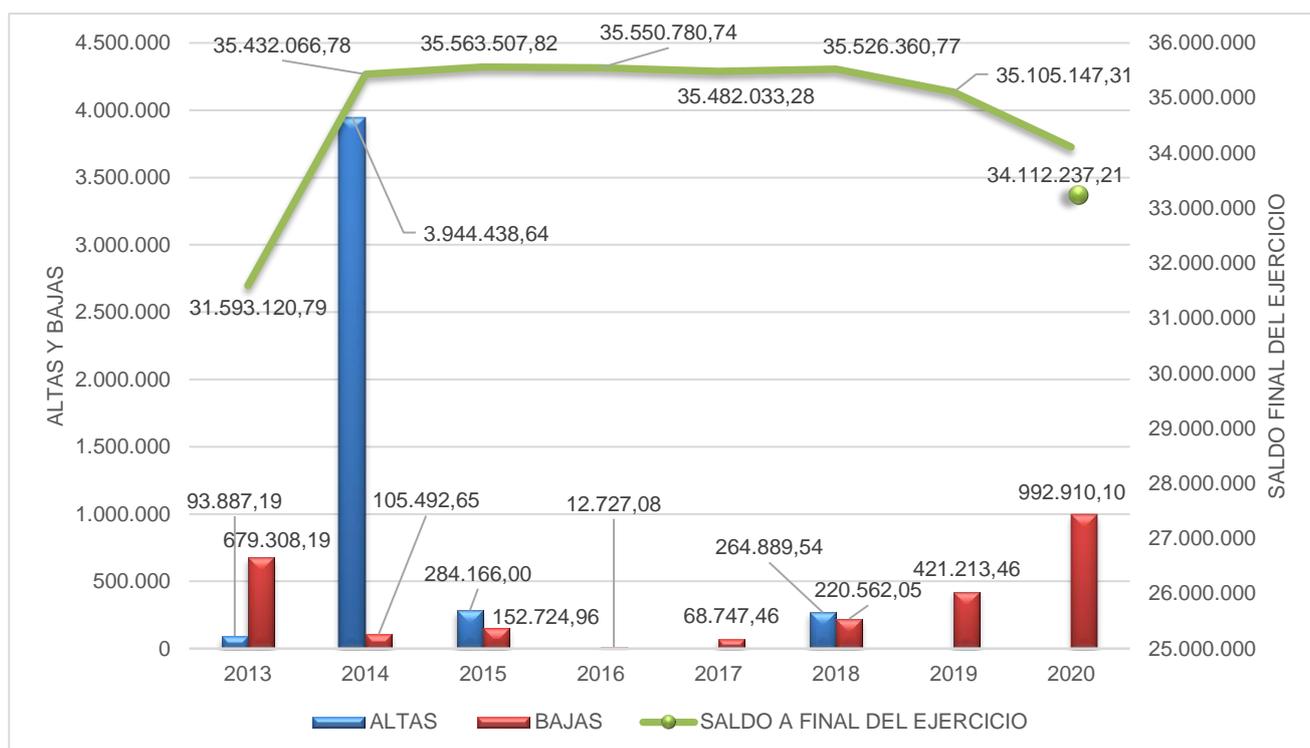
Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

Como se desprende del cuadro anterior, la propiedad industrial, es decir, las marcas adjudicadas al FOGASA procedentes de empresas desaparecidas, suponen el 50,61 % del total valor del inventario, mientras que los bienes inmuebles (edificios, pisos, trasteros, plazas de garaje y fincas rústicas) suponen el 49,05 %.

En concreto, el importe de 17.262.699,19 euros de los bienes de *“Propiedad Industrial”* corresponden en su totalidad a una marca, que fue dada de alta en el inventario del FOGASA con fecha 8 de septiembre de 1997. En relación con este activo, existe una dotación en la cuenta de *“Deterioro de valor de activos en estado de venta”* del 100 % del importe, dado que el organismo no espera recuperar nada por la venta de esta marca.

El siguiente gráfico muestra la evolución del saldo del inventario en el período 2013 a 2020:

GRÁFICO N.º 5
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DEL INVENTARIO DEL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020
(Euros)



Fuente: Elaboración propia con información extraída de las cuentas anuales individuales rendidas por el FOGASA.

Durante los ejercicios 2013 a 2016 no se realizó ninguna devolución al tráfico jurídico de los bienes adjudicados al FOGASA. Las bajas de bienes en el inventario en dicho período se produjeron por causas distintas a la venta (en concreto, baja de dos marcas registrales por caducidad en el ejercicio 2013, cesiones a título gratuito de dos propiedades al Ayuntamiento de Riopar en 2014, y bajas de marcas por fin de vigencia registral en los ejercicios 2015 y 2016).

En relación con las medidas adoptadas por el FOGASA para iniciar el procedimiento para la desafectación de los bienes que figuran en su inventario, este organismo creó en el mes de junio de 2017 un Servicio de Patrimonio, “estableciéndose como objetivo de partida la depuración física y jurídica de los bienes adjudicados. Posteriormente, se fueron licitando procedimientos de subastas y de adjudicaciones directas de determinados bienes”, de acuerdo con la información facilitada por el FOGASA a este Tribunal.

A partir del ejercicio 2017, el Servicio de Patrimonio realizó diversas operaciones de devoluciones al citado tráfico jurídico, siendo las más significativas las efectuadas en los ejercicios 2019 y 2020, en los que se produjeron bajas por importe de 421.213,46 euros y 992.910,10 euros, respectivamente.

En concreto, en el ejercicio 2019 se dio de baja una finca rústica cuyo valor en inventario era de 421.213,46 euros, enajenada mediante procedimiento de subasta pública por importe de 22.030 euros¹⁸.

Por su parte, en el ejercicio 2020 se dieron de baja diez bienes del inventario (ocho fincas rústicas, un solar y un inmueble) por valor conjunto de 992.910,10 euros. El inmueble, con un valor en inventario de 601.012,10 euros, fue enajenado mediante adjudicación directa por un importe de 937.125,00 euros, y las fincas y el solar con valor de inventario de 391.898,00 euros fueron enajenados por importe de 209.278,88 euros.

Al presupuesto del ejercicio 2020 se imputó un importe de 234.281,25 euros correspondiente al inmueble (el resto se imputó al presupuesto del ejercicio siguiente), así como los 209.278,88 euros correspondientes a las ocho fincas rústicas y al solar.

Resulta conveniente señalar que el mantenimiento de los bienes inmuebles en el inventario del FOGASA conlleva aparejados unos gastos que en los ejercicios 2019 y 2020 ascendieron a 140.100,41 y 92.476,47 euros, respectivamente, correspondientes al pago de Impuesto de Bienes Inmuebles, tasas de residuos, tasas de alcantarillado, vados, gastos de comunidad, gastos de mantenimiento y certificaciones energéticas, entre otros.

Por otra parte, con fecha 5 de marzo de 2020 el FOGASA inició el procedimiento de subasta del nombre comercial y 37 marcas, que finalmente fue declarada desierta con fecha 30 de diciembre de 2020.

Además de los procedimientos anteriores, el Servicio de Patrimonio también ha promovido otros procedimientos de devoluciones de bienes al tráfico jurídico mediante subastas públicas, si bien resultaron finalmente desiertas. En concreto, en el período 2017 a 2020 se produjeron once procedimientos de subastas con este resultado.

II.1.2.4.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

La creación del Servicio de Patrimonio por parte de FOGASA en el mes de junio de 2017 se considera una medida positiva para el cumplimiento de la recomendación efectuada a este organismo, con la finalidad de devolver al tráfico jurídico los bienes adjudicados al FOGASA y que no son necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Asimismo, las actuaciones del FOGASA tendentes a la devolución al tráfico jurídico de estos bienes han evolucionado positivamente en los últimos ejercicios, aunque el porcentaje de bienes enajenados es escaso, de manera que sigue presentando bienes en su inventario cuyo valor de mercado es nulo.

En consecuencia, la recomendación se considera **cumplida parcialmente**.

II.1.2.5. MODELO DE SOLICITUD

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe relativa al modelo de solicitud fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería aprobar una Resolución relativa al modelo de solicitud de prestaciones de garantía salarial en el que sea obligatorio que el trabajador

¹⁸ En el ejercicio 2019 también se efectuó una minoración por redondeo por importe de -0,46 euros.

haga constar en la propia solicitud si ha percibido o no prestaciones de incapacidad temporal para los mismos meses en que solicita el pago de salarios”.

II.1.2.5.a) Conclusiones asociadas

La conclusión asociada a esta recomendación figuraba en el anterior Informe, y era la siguiente:

“9. Las Unidades Administrativas Periféricas no disponen de información sobre los procesos de pago delegado de incapacidad temporal a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina, ni de los procesos de pago directo y delegado de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, por lo que, como consecuencia de esta falta de información, en el reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial existe el riesgo de que el organismo efectúe pagos en exceso”.

II.1.2.5.b) Actuaciones realizadas por la entidad

La Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Secretaría General del FOGASA, modificó el modelo de solicitud de las prestaciones de garantía salarial, reguladas en el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores.

El Anexo I de la citada Resolución incluyó por primera vez el apartado 4.3.5, en el cual se señala que, en caso de que el solicitante se hubiera encontrado en situación de incapacidad temporal en el período por el que solicita prestación, deberá informar acerca de la fecha de inicio y de la fecha de fin de esta.

Asimismo, desde el 6 de abril de 2021, los instructores del FOGASA cuentan con acceso a las siguientes transacciones de incapacidad temporal del Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS): III57 “Consulta de subsidios”, IN430 “Consulta resumida de solicitudes/expedientes de IT”, e IN450 “Consulta resumida de expedientes maternidad/paternidad”.

II.1.2.5.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

Dado que en el modelo de solicitud ya consta un apartado relativo al importe de la prestación por incapacidad temporal recibida por el trabajador de cara al cálculo de las prestaciones de garantía salarial, y que de esta manera el FOGASA dispone de información sobre los procesos de pago delegado de incapacidad temporal a cargo del INSS, del Instituto Social de la Marina (ISM) y de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, la recomendación se considera **cumplida**.

II.1.2.6. APROBACIÓN Y PUBLICACIÓN DE INDICADORES

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe relativa a la aprobación y publicación de indicadores, fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería aprobar y publicar periódicamente indicadores relativos al número de expedientes pendientes de instrucción, de revisión, de aprobación y de pago, porcentajes de juicios a los que asisten los Letrados, tiempo medio de resolución de expedientes, etc., en virtud de los principios de publicidad y transparencia recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

II.1.2.6.a) Conclusiones asociadas

La conclusión asociada que constaba en el anterior Informe era la siguiente:

“5. La elaboración y el control de los datos estadísticos relativos a la asistencia a los juicios directos por parte del Fondo de Garantía Salarial presentaba muchas limitaciones y numerosos errores, lo que ha impedido al organismo realizar un seguimiento adecuado de las sentencias y, consecuentemente, la correcta defensa de los recursos públicos que debe gestionar.

No obstante lo anterior y aun careciendo de estadísticas fiables, la ausencia de datos de asistencia de Letrados en las Unidades Administrativas Periféricas de Badajoz, Baleares, Soria, Zamora y Melilla implica la existencia de un riesgo en la gestión de los fondos públicos, ya que la incomparecencia del organismo al juicio directo puede suponer, sin más, la aceptación de las pretensiones del trabajador por parte del juez”.

II.1.2.6.b) Actuaciones realizadas por la entidad

En la página web del FOGASA, así como en el Portal de Transparencia, se publican estadísticas mensuales relativas a las prestaciones de garantía salarial abonadas clasificadas por Comunidades Autónomas, por Provincias, por motivo de la solicitud, por actividad empresarial y por tamaño de las empresas, entre otras variables.

Asimismo, también se publican las Memorias de Actividades del FOGASA¹⁹, que incluyen las actuaciones judiciales realizadas en cada ejercicio, el número de expedientes tramitados y los expedientes pendientes de tramitar al final de cada ejercicio, entre otra información.

Por el contrario, otro tipo de datos como son el número de solicitudes de prestaciones de garantía salarial presentadas o el tiempo medio de resolución de expedientes de prestaciones de garantía salarial siguen sin publicarse.

II.1.2.6.c) Valoración sobre la eficacia de las acciones

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal considera **cumplida parcialmente** la recomendación.

II.1.2.7. INFORMACIÓN SOBRE EMPRESAS DECLARADAS EN CONCURSO DE ACREEDORES

La recomendación dirigida al FOGASA en el anterior Informe, relativa a la información sobre empresas declaradas en concurso de acreedores, fue la siguiente:

“El Fondo de Garantía Salarial debería establecer un procedimiento que le permita verificar que dispone de la información sobre la totalidad de empresas declaradas en concurso de acreedores en cada ejercicio”.

II.1.2.7.a) Conclusiones asociadas

La conclusión asociada incluida a la anterior recomendación era la siguiente:

¹⁹ La Memoria de Actividades del FOGASA correspondiente al ejercicio 2020 todavía no ha sido aprobada ni publicada.

“6. El Fondo de Garantía Salarial carece una aplicación informática centralizada para el seguimiento y control de los procedimientos concursales y tampoco dispone de un manual de procedimiento para las Unidades Administrativas Periféricas, donde se indiquen las actuaciones a realizar por estas ante la jurisdicción mercantil.

Asimismo, el organismo no tiene establecido un procedimiento que le permita conocer la totalidad de empresas declaradas en concurso, ni existe un cauce de comunicación formal entre las Unidades Administrativas Periféricas y la administración concursal, lo que conlleva un riesgo para la gestión de los fondos públicos, ante la posibilidad de no incluirse en la liquidación definitiva del concurso los créditos a favor del organismo, o ante la posible existencia de pagos duplicados a los trabajadores (por parte de la administración concursal y del Fondo de Garantía Salarial por el mismo concepto)”.

II.1.2.7.b) Manifestaciones efectuadas por la entidad

Según han manifestado los responsables del FOGASA durante los trabajos de fiscalización, no se considera relevante conocer el dato relativo a la totalidad de las empresas declaradas en concurso, ya que, a su juicio, sólo interesan los concursos de las empresas en que haya créditos laborales o se presuma la posibilidad de su existencia, las cuales pueden causar la responsabilidad del organismo.

Así, el FOGASA señala que el artículo 514 de la Ley Concursal y el artículo 33.3 del Estatuto de los Trabajadores establecen la obligación del juez del concurso de citar de oficio o a instancia de parte al FOGASA desde el momento en que se tenga conocimiento de la existencia de créditos laborales o se presuma la posibilidad de su existencia, y en el supuesto de que no se comuniquen estos créditos, el FOGASA considera que no debe asumir las obligaciones señaladas anteriormente. En consecuencia, la propia normativa garantiza, a su juicio, que, como consecuencia de la comunicación por parte del juez, el FOGASA ya disponga de la información sobre los concursos de acreedores que pueden generar su responsabilidad, motivo por el cual no ha establecido ni tiene prevista la implementación de ningún procedimiento en este sentido, al no considerarlo necesario.

II.1.2.7.c) Valoración sobre las manifestaciones efectuadas por la entidad

Si bien es cierto que el juez del concurso del empresario tiene obligación de citar de oficio o a instancia de parte al FOGASA desde el momento en que tenga conocimiento de la existencia de créditos laborales o se presuma la posibilidad de su existencia, lo cual le garantizaría conocer la totalidad de empresas declaradas en concurso, el FOGASA sigue sin disponer de una aplicación informática centralizada para el seguimiento y control de los procedimientos concursales y de un manual de procedimiento para gestionar estos concursos.

A este respecto conviene precisar que existe un Registro Público Concursal, desde el 3 de marzo de 2014, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 892/2013, de 15 de noviembre, por el que se regula el Registro Público Concursal que contiene el régimen de su funcionamiento y cuyo acceso es público, gratuito y permanente.

Por tanto, la parte de la recomendación relativa a la necesidad de disponer de información de todos los concursos resulta **no aplicable**, mientras que la parte de la recomendación que se refiere a la necesidad de disponer de una aplicación informática de gestión centralizada de los concursos y de un manual de procedimiento **no ha sido cumplida**.

II.2. ANÁLISIS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS AL GOBIERNO POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS

II.2.1. Cobro de las indemnizaciones en tiempo razonable

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del anterior Informe, acordó instar al Gobierno a:

“Tomar las medidas necesarias para garantizar el cobro de las indemnizaciones de los trabajadores acogidos al FOGASA en tiempos razonables, en la línea de lo propuesto por el Defensor del Pueblo”.

El anterior Informe ya ponía de manifiesto el considerable retraso existente en el pago de las prestaciones de garantía salarial (salarios e indemnizaciones) por parte del FOGASA, alcanzando en el ejercicio 2013 un plazo medio de 201,52 días, haciendo referencia, además, a otras circunstancias relacionadas con ello. Concretamente, las conclusiones referidas a estas incidencias eran las siguientes:

“2. El plazo medio de tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial por el organismo en el ejercicio 2013 fue de 201,52 días, plazo superior respecto al del año anterior, cuya media fue de 185,47 días. Al respecto hay que señalar que en las tres Unidades Administrativas Periféricas del Fondo de Garantía Salarial más colapsadas por el cúmulo de expedientes pendientes de tramitar (Barcelona, Madrid y Valencia) el plazo medio fue bastante más elevado, alcanzando la cifra de 395, 379 y 354 días, respectivamente

(...)

7. Las medidas adoptadas por el Fondo de Garantía Salarial para hacer frente a la acumulación de expedientes pendientes de resolver existentes a principios del ejercicio 2013, tales como la formalización de un contrato con una empresa privada, la contratación de personal interino, la aprobación de un plan de choque abonando al personal del Fondo de Garantía Salarial una determinada cantidad por cada expediente instruido fuera del horario laboral o la ejecución del denominado “Proyecto GRETA”, no fueron suficientes para paliar dicha situación en el ejercicio 2013. Es más, a fecha 7 de abril de 2014, los expedientes pendientes de tramitación se habían incrementado un 11% respecto a los existentes a 31 de diciembre de 2013, en la que existía un total de 245.242 expedientes pendientes.

(...)

2. El Fondo de Garantía Salarial resolvió 118.863 expedientes ordinarios de prestaciones de garantía salarial, el 75% del total de los aprobados en el ejercicio 2013, con posterioridad al plazo máximo de tres meses previsto en el Real Decreto 505/1985 para dictar la correspondiente resolución. De estos, un total de 7.409 fueron denegados, a pesar de que por aplicación del silencio administrativo en sentido positivo deberían haber sido estimados. Es más, el propio organismo aprobó 101 expedientes argumentando el silencio administrativo positivo.

En consecuencia, existe el riesgo de que, ante una denegación de la solicitud del trabajador por parte del Fondo de Garantía Salarial, éste interponga una demanda,

argumentando, además de las alegaciones concretas contra la denegación, la aplicación del silencio administrativo positivo, lo que supondría un evidente riesgo para los fondos públicos que gestiona el organismo”.

Tal y como señala la Comisión Mixta, el retraso en el pago de las prestaciones de garantía salarial por parte del FOGASA también fue puesto de manifiesto por el Defensor del Pueblo, como consecuencia de las quejas presentadas por trabajadores afectados, exponiendo el retraso en la resolución y pago de las prestaciones de garantía salarial.

Destaca la queja número 12025654, de 2 de marzo de 2015, en la que se señala que tras nueve meses desde la solicitud de una trabajadora, la misma aún no había sido grabada en la aplicación informática correspondiente. Por dicha queja, el Defensor del Pueblo recordó al FOGASA, entre otros aspectos, su obligación de resolver los procedimientos en el plazo establecido. A este respecto, debe recordarse que el plazo máximo de resolución, de acuerdo con el artículo 28.7 del Real Decreto 505/1985, es de tres meses.

Por otro lado, la queja número 16003042, de 29 de noviembre de 2016, trataba en concreto los retrasos existentes en la UAP de Tenerife, llegando a resolverse los expedientes a los trece meses de su solicitud, debido a la insuficiente dotación de personal.

A raíz de dicha queja, el Defensor del Pueblo solicitó al FOGASA “*Adoptar cuantas medidas sean necesarias en el marco de lo previsto en el artículo 69 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, para conseguir que la Unidad Periférica de Tenerife de FOGASA adecue los tiempos de tramitación de expedientes al máximo de tres meses previsto en la normativa de aplicación*”.

II.2.1.1. ACTUACIONES REALIZADAS POR LA ENTIDAD

A 31 de diciembre de 2020, el FOGASA solo tenía pendientes de resolver 2.154 expedientes de prestaciones de garantía salarial, la menor cifra en los últimos ocho años. Asimismo, el número de expedientes pendientes de resolver a dicha fecha representó tan solo el 2,89 % de las solicitudes presentadas a lo largo del ejercicio, porcentaje muy razonable teniendo en cuenta que en los ejercicios 2013 y 2014 los expedientes pendientes de resolver representaron el 81,11 % y 38,42 %, respectivamente, del total de solicitudes, por lo que el FOGASA está resolviendo un volumen razonable de expedientes de estas prestaciones de garantía salarial.

Por otra parte, conviene tener presente que, si el FOGASA no resuelve los expedientes en el plazo legalmente establecido, se aplica el silencio administrativo positivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que el solicitante podrá entender estimada por silencio administrativo la solicitud de reconocimiento de las obligaciones con cargo al FOGASA si, transcurrido el plazo máximo establecido, no ha recaído resolución expresa.

Dicho plazo máximo para dictar resolución en primera instancia en relación con las prestaciones de garantía salarial satisfechas por el FOGASA es de tres meses, contados a partir de la presentación en forma de la solicitud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 28.7 del Real Decreto 505/1985.

La aplicación del silencio positivo en la resolución de los expedientes de prestaciones de garantía salarial dio lugar, en el período comprendido entre los ejercicios 2013 a 2020, a dos situaciones que fueron contrarias a los principios de buena gestión financiera, tal y como se expone a continuación y se resume en el cuadro siguiente:

- 1ª. Por un lado, debido a la acumulación de expedientes de prestaciones de garantía salarial sin resolver derivados del gran número de solicitudes que tuvo que tramitar el FOGASA a partir del

año 2008, el plazo medio de resolución en el período señalado fue muy superior a los tres meses establecidos en la normativa, por lo que el FOGASA tuvo que abonar prestaciones de garantía salarial estimadas por silencio administrativo positivo, tanto si el trabajador cumplía con los requisitos necesarios para ello como si no los cumplía.

2ª. Por otro lado, también se produjo la circunstancia de que si el trabajador no cumplía los requisitos establecidos para el abono de las prestaciones de garantía salarial, o la solicitud se había presentado por el trabajador por un importe superior a los límites máximos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores, el FOGASA podía llegar a tener que abonar el importe total solicitado por el trabajador, todo ello en cumplimiento de sentencias judiciales, y de acuerdo con el criterio adoptado por el Tribunal Supremo²⁰.

El cuadro siguiente muestra las cantidades abonadas por el FOGASA en el período analizado derivadas de estas dos situaciones en las que se aplicó el silencio administrativo positivo: a) por haberse superado el plazo máximo de resolución de tres meses, habiendo podido el trabajador cumplir o no cumplir los requisitos legales, y b) por ejecución de sentencia judicial, al no cumplir el trabajador los requisitos legales para el abono de las prestaciones, o bien por superar el importe de la solicitud los límites máximos establecidos:

CUADRO N.º 12
IMPORTE ABONADOS POR FOGASA POR SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO
Ejercicios 2013 a 2020
(Euros)

| EJERCICIOS | IMPORTE DE PRESTACIONES ABONADAS POR EL FOGASA (1) | SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO | | | | | |
|--------------|--|--|-------------------------|--------------|-------------------------------------|---------------------|-------------|
| | | POR HABERSE SUPERADO EL PLAZO MÁXIMO DE TRES MESES | | | POR EJECUCIÓN DE SENTENCIA JUDICIAL | | |
| | | N.º de exptes. | Importe (2) | % (2) / (1) | N.º de exptes. | Importe (3) | % (3) / (1) |
| 2013 | 1.373.609.844,53 | 152.911 | 1.015.157.424,66 | 73,90 | 36 | 140.366,93 | 0,01 |
| 2014 | 2.288.599.845,57 | 239.961 | 2.043.518.251,70 | 89,29 | 47 | 226.393,33 | 0,01 |
| 2015 | 1.136.545.150,17 | 92.292 | 672.507.303,07 | 59,17 | 57 | 235.344,62 | 0,02 |
| 2016 | 1.043.071.716,55 | 60.444 | 464.657.340,77 | 44,55 | 199 | 664.202,77 | 0,06 |
| 2017 | 590.598.830,09 | 10.855 | 70.271.054,57 | 11,90 | 108 | 273.200,06 | 0,05 |
| 2018 | 556.101.689,79 | 1.636 | 11.611.127,40 | 2,09 | 271 | 2.094.500,22 | 0,38 |
| 2019 | 520.965.624,66 | 626 | 4.060.091,05 | 0,78 | 207 | 2.325.697,91 | 0,45 |
| 2020 | 459.149.445,97 | 204 | 1.402.191,47 | 0,31 | 101 | 750.284,60 | 0,16 |
| TOTAL | 7.968.642.147,33 | 558.929 | 4.283.184.784,69 | 53,75 | 1.026 | 6.709.990,44 | 0,08 |

Fuente: Elaboración propia con información entregada por el FOGASA.

²⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2015, que establecía que "el plazo que tiene el organismo público aquí recurrente para proceder a contestar a la reclamación del interesado que, según dispone el artículo 28.7 del Real Decreto 505/1985 «será de tres meses, contados a partir de la presentación en forma de la solicitud», añadíamos que dicha disposición no establece ninguna excepción, por lo que se aplica a la totalidad de los expedientes cuya tramitación corresponde al Fondo".

Como se desprende del cuadro anterior, el importe de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA en aplicación del silencio administrativo positivo supuso, en el período 2013 a 2020, un porcentaje del 53,83 % del conjunto de las prestaciones totales abonadas por el organismo, principalmente en los ejercicios 2013 a 2016.

Con el fin de limitar la estimación de expedientes de prestaciones de garantía salarial por silencio administrativo positivo superiores a los límites legales establecidos, el FOGASA promovió la modificación del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores. En este sentido el Real Decreto-ley 19/2020, de 26 de mayo, por el que se adoptan medidas complementarias en materia agraria, científica, económica, de empleo y Seguridad Social y tributarias para paliar los efectos del COVID-19, añadió el apartado 11 al artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, para que no se pudieran reconocer obligaciones en favor de trabajadores que no cumplieran los requisitos solicitados para ser beneficiarios, o por cuantía superior a la que resultara por aplicación de los límites previstos en el Estatuto de los Trabajadores²¹.

Por tanto, a partir del 28 de mayo de 2020, fecha de entrada en vigor del citado Real Decreto-ley 19/2020, solo se reconocen por silencio administrativo positivo las prestaciones de garantía salarial a aquellos trabajadores que cumplen los requisitos establecidos en la ley y, asimismo, se establece la imposibilidad de reconocer estas prestaciones por importe superiores a los límites legales establecidos.

El cuadro siguiente recoge la evolución de los tiempos de resolución de expedientes de prestaciones de garantía salarial para el período 2013 a 2020:

²¹ El apartado 11 introducido en el artículo 33.11 del Estatuto de los Trabajadores, indica: El Fondo procederá a la instrucción de un expediente para la comprobación de la procedencia de los salarios e indemnizaciones reclamados, respetando en todo caso los límites previstos en los apartados anteriores. Concluida la instrucción del expediente, el órgano competente dictará resolución en el plazo máximo de tres meses contados desde la presentación en forma de la solicitud. La notificación al interesado deberá ser cursada dentro del plazo de 10 días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado. Transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución expresa, el solicitante podrá entender estimada por silencio administrativo la solicitud de reconocimiento de las obligaciones con cargo al Fondo, sin que en ningún caso pueda obtenerse por silencio el reconocimiento de obligaciones en favor de personas que no puedan ser legalmente beneficiarias o por cuantía superior a la que resulte por aplicación de los límites previstos en los apartados anteriores. La resolución expresa posterior al vencimiento del plazo solo podrá dictarse de ser confirmatoria del reconocimiento de la obligación, en favor de personas que puedan ser legalmente beneficiarias y dentro de los límites previstos en los apartados anteriores.

CUADRO N.º 13
PLAZO DE RESOLUCIÓN DE LOS EXPEDIENTES DEL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020

| EJERCICIOS | Nº DE EXPEDIENTES ⁽¹⁾ | MENOS DE 90 DÍAS % | MÁS DE 90 DÍAS % |
|--------------|----------------------------------|--------------------|------------------|
| 2013 | 82.015 | 51,06 | 48,94 |
| 2014 | 271.340 | 11,56 | 88,44 |
| 2015 | 132.022 | 44,93 | 55,07 |
| 2016 | 118.858 | 60,97 | 39,03 |
| 2017 | 76.924 | 88,28 | 11,72 |
| 2018 | 106.370 | 98,51 | 1,49 |
| 2019 | 65.999 | 99,41 | 0,59 |
| 2020 | 67.100 | 99,60 | 0,40 |
| TOTAL | 920.628 | 70,86 | 29,14 |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la aplicación Prestafogas@.

(1) El número de expedientes resueltos no coincide con los datos que figuran en los cuadros n.º 3 y n.º 6, debido a que el análisis del plazo de resolución de los expedientes se ha efectuado por este Tribunal con los datos extraídos de la aplicación Prestafogas@, entregados por el FOGASA, al ser la única fuente de datos con detalle individualizado por expediente. Los mismos no eran coincidentes con las cifras resumen entregadas por el FOGASA.

Como se desprende del cuadro anterior, entre 2013 y 2015 el plazo de resolución de los expedientes de prestaciones de garantía salarial se incumplió en un porcentaje de expedientes muy próximo o superior al 50 %. El ejercicio 2014 es el peor año de esta serie, dado que el 88,44 % de los expedientes fueron resueltos en un plazo superior a 90 días, durante dicho ejercicio estaba en vigor una encomienda de gestión a Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. -TRAGSATEC- con la finalidad de tramitar los expedientes de prestaciones, en cuya formalización y ejecución ya se señalaron en el anterior Informe varias deficiencias, entre otras: los empleados de la empresa pública realizaron la instrucción de expedientes de garantía salarial sin tener reconocida la competencia legal para ello; la formalización de la encomienda fue antieconómica para los fondos públicos que gestiona el FOGASA, dado que el coste final de la encomienda fue superior al previsto, y también superior al importe que el organismo abonó a los funcionarios que voluntariamente se acogieron para instruir expedientes fuera del horario laboral; y alteración en el orden de despacho de expedientes.

En el año 2015 comienza el punto de inflexión, siendo prácticamente igualados al 50 % los expedientes resueltos dentro del plazo, y los que superan este, comenzándose a resolver un mayor número de expedientes en plazo. Será a partir del ejercicio 2018 donde los expedientes resueltos fuera de plazo sean una excepción.

En resumen, teniendo en cuenta el promedio de estos porcentajes en el periodo 2013 a 2020, el 30,71 % de expedientes de prestaciones de garantía salarial se resolvieron en un plazo superior a 90 días, por lo que se aplicó el silencio administrativo positivo, con el consiguiente riesgo para los fondos públicos, si bien en los tres últimos ejercicios son prácticamente inexistentes los expedientes resueltos fuera de plazo.

II.2.1.2. VALORACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES

Dado que la resolución de los expedientes se efectúa en un plazo razonable y que se han solventado las disfunciones derivadas de la aplicación del silencio administrativo positivo, se considera que el

acuerdo de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas ha sido **cumplido**, habiéndose subsanado sustancialmente las deficiencias puestas de manifiesto en el anterior Informe.

No obstante conviene volver a mencionar el riesgo de que en un futuro se incrementen considerablemente los expedientes de prestaciones de garantía salarial como consecuencia de la finalización de las sucesivas prórrogas de los ERTes, la última de las cuales tiene vigencia hasta el 31 de marzo de 2022, así como a la finalización de la suspensión del deber de solicitar concurso de acreedores para aquellos deudores que se encuentren en estado de insolvencia a partir del 1 de julio de 2022 y que aumenten, en consecuencia, las empresas declaradas en concurso, por lo que esta incidencia pudiera volver a producirse en el futuro, para lo cual debería planificarse alguna medida que permitiera, en su caso, dar respuesta inmediata a esta situación.

II.2.2. Medidas para evitar atrasos en la resolución y cobro de las prestaciones

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del anterior Informe, acordó instar al Gobierno a:

“Tomar las medidas oportunas para evitar, en lo sucesivo, que se repitan los grandes atrasos en la resolución y cobro de las prestaciones, así como instar a las distintas administraciones implicadas a que realicen cuantos ajustes en comunicación sean necesarios para garantizar el necesario intercambio de informaciones entre las mismas”.

II.2.2.1. ACTUACIONES REALIZADAS POR LA ENTIDAD

II.2.2.1.a) Evitar que se repitan los grandes atascos en la resolución de expedientes

Como ya se ha señalado, el FOGASA, adoptó diversas medidas para evitar los grandes atascos en la resolución de los expedientes, en particular aprobó la Resolución de 21 de febrero de 2019, de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se establece un procedimiento de instrucción y categorización a nivel nacional de expedientes de prestaciones de garantía salarial, cuyo análisis se ha efectuado en el Subepígrafe II.1.2.1.

II.2.2.1.b) Intercambio de información con otras Administraciones

Tal y como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.2.3, el FOGASA sigue enviando a la AEAT información relativa a las prestaciones de garantía salarial abonadas por el organismo, si bien no remite información sobre los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial.

Y, por otra parte, a partir del ejercicio 2019, FOGASA remite con periodicidad mensual a la AEAT unos ficheros de *“Pago de Prestaciones Indebidas”* para su cobro en vía ejecutiva.

Asimismo, tal y como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.2.5, desde el 6 de abril de 2021 los instructores del FOGASA cuentan con acceso a las transacciones de incapacidad temporal III57 *“Consulta de subsidios”*, IN430 *“Consulta resumida de solicitudes/expedientes de IT”*, e IN450 *“Consulta resumida de expedientes maternidad/paternidad”*, con el objetivo de disponer de información sobre los procesos de pago delegado de incapacidad temporal a cargo del INSS, del ISM y de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social.

Por último, en virtud del convenio de colaboración suscrito con fecha 31 de julio de 2015, el FOGASA remite al Servicio Público de Empleo Estatal información relativa a los salarios de tramitación que se han abonado a trabajadores solicitantes de prestaciones de garantía salarial, con el fin de que ese organismo pueda llevar a cabo las regularizaciones correspondientes de las prestaciones por desempleo.

La información se remite con periodicidad mensual, el día 20 de cada mes, en formato electrónico.

II.2.2.2. VALORACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES

Sobre la base de todo lo anterior, este Tribunal considera que el acuerdo de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas ha sido **cumplido sustancialmente**, toda vez que el plazo de resolución de los expedientes ha disminuido significativamente, debido al menor número de solicitudes de prestaciones de garantía salarial y a la implantación del procedimiento aprobado mediante Resolución de 21 de febrero de 2019, y a que se han establecido procedimientos de intercambio de información con otras Administraciones, para el control de la concurrencia entre las prestaciones de garantía salarial y los subsidios de incapacidad temporal y las prestaciones por desempleo. Asimismo, se intercambia información con la AEAT sobre los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial y también con la finalidad de recaudar prestaciones de garantía salarial abonadas indebidamente.

II.2.3. Dotación de la plantilla necesaria para una gestión diligente

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del anterior Informe, acordó instar al Gobierno a:

“Dotar al Fondo de Garantía Salarial de la plantilla necesaria para hacer frente a una gestión diligente, en especial aumentar la plantilla de Letrados y Letradas del Organismo”.

Respecto al acuerdo de la Comisión Mixta instando al Gobierno a dotar al FOGASA de la plantilla necesaria para una gestión diligente, se da por reproducida aquí la valoración sobre la recomendación recogida en el Subepígrafe II.1.2.1 de este Informe.

En relación con la parte del acuerdo de la Comisión Mixta que insta al Gobierno a aumentar la plantilla de Letrados y Letradas del Organismo, debe tenerse en cuenta que en el anterior Informe figuraba la siguiente conclusión relacionada con este tema:

“3. La asistencia a los juicios indirectos por parte de los Letrados del Fondo de Garantía Salarial en los ejercicios 2012 y 2013 se situó en torno a un escaso 30% del total. Por su parte, de los juicios a los que asistieron los Letrados en estos ejercicios, en torno al 56% concluyeron con sentencias favorables al organismo, lo que denota que la asistencia a los juicios de los Letrados es un instrumento eficaz para una más eficiente gestión de los recursos públicos.

Asimismo, los porcentajes de asistencia de los Letrados a los juicios indirectos fueron muy dispares dependiendo de la Unidad Administrativa Periférica que se tratase, siendo especialmente significativos los casos de Badajoz, Castellón, Jaén, Lleida, Las Palmas y Tarragona, todas ellas con porcentajes de asistencia inferiores al 2%. Esta situación pone de manifiesto que la falta de oposición y control en los juicios, por parte de los Letrados del Fondo de Garantía Salarial puede suponer un grave riesgo de abono de prestaciones de garantía salarial”.

El cumplimiento de lo instado por la Comisión Mixta se analiza a continuación.

II.2.3.1. ACTUACIONES REALIZADAS POR LA ENTIDAD

El siguiente gráfico refleja la evolución en el número de Letrados y Letradas existentes en el FOGASA durante el período 2013 a 2020:

GRÁFICO N.º 6
LETRADOS Y LETRADAS HABILITADOS POR EL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020

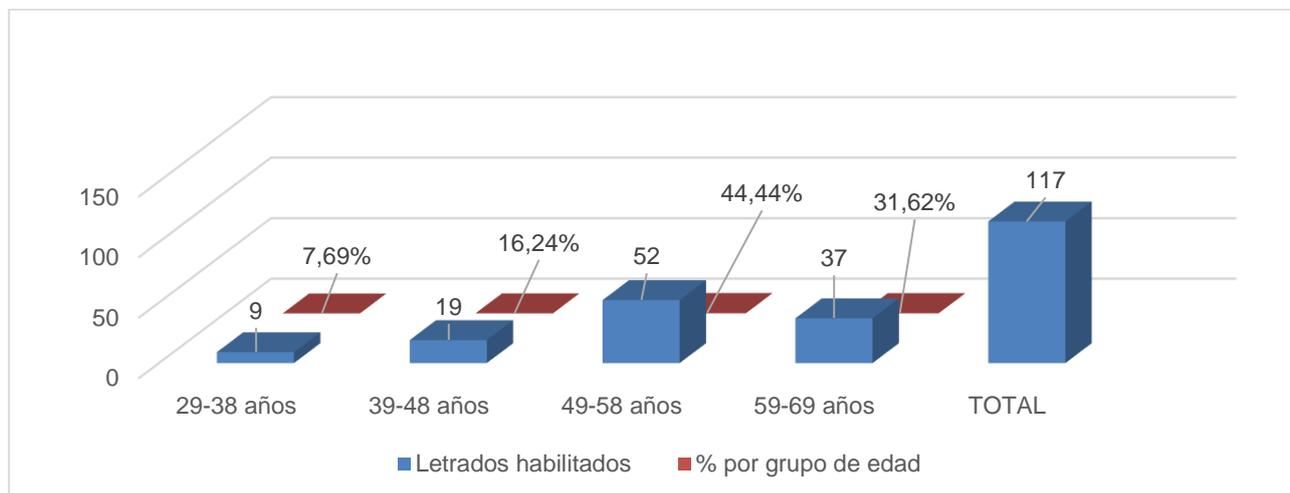


Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

Teniendo en cuenta que nueve de los 126 Letrados y Letradas existentes en el ejercicio 2020 eran interinos, cuyo período de permanencia en el organismo, en el momento de realizarse los trabajos de fiscalización, finalizaría el 30 de septiembre de 2021, siendo prorrogable por otros tres meses como máximo (es decir, con fecha de permanencia máxima hasta el 31 de diciembre de 2021), se puede afirmar que a pesar de la recomendación efectuada por el Tribunal de Cuentas, y de lo acordado por la Comisión Mixta, el número de Letrados y Letradas ha permanecido inalterado durante el período señalado, con un número igual a 117 Letrados y Letradas, y ello a pesar de que un número significativo de los mismos se encuentra en una franja de edad próxima a la jubilación, tal y como se detalla a continuación.

El gráfico siguiente recoge el número de Letrados y Letradas del FOGASA a 31 de diciembre de 2020, clasificados por grupos de edad, con la finalidad de evidenciar la situación problemática que podría llegar a tener el organismo en un próximo futuro si no se adoptan las medidas oportunas para aumentar su plantilla:

GRÁFICO N.º 7
LETRADOS Y LETRADAS HABILITADOS POR EL FOGASA POR EDADES
31 de diciembre de 2020



Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

Como se desprende del gráfico anterior, a 31 de diciembre de 2020 existían en el FOGASA un total de 117 Letrados y Letradas habilitados (sin contar los 9 Letrados interinos), de los que el 31,62 %, se encontraban en la franja comprendida entre los 59 y los 69 años. Es decir, en un plazo breve de tiempo, es previsible un descenso notable en el número de Letrados y Letradas existente en el organismo, como consecuencia de las próximas jubilaciones.

Asimismo, en relación con la carga de trabajo que soportan los Letrados y Letradas habilitados en el FOGASA, esta es muy diferente en función de la UAP de que se trate. Se ha efectuado un análisis de dicha carga de trabajo, considerando como variable cuantitativa el número de Juzgados de lo Social y de lo Mercantil existentes en cada provincia (ante la dificultad de obtener información sobre el número de citaciones de los juzgados), de acuerdo con la información facilitada por el propio FOGASA, cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 14
JUZGADOS DE LO SOCIAL Y DE LO MERCANTIL EN RELACIÓN CON EL NÚMERO DE
LETRADOS Y LETRADAS POR PROVINCIAS
31 de diciembre de 2020

| PROVINCIAS | LETRADOS HABILITADOS (1) | JUZGADOS | | | JUZGADOS POR LETRADO (2) / (1) |
|--------------|--------------------------|------------|---------------|------------|--------------------------------|
| | | SOCIAL (*) | MERCANTIL (*) | TOTAL (2) | |
| LAS PALMAS | 2 | 16 | 2 | 18 | 9,00 |
| MADRID | 7 | 46 | 15 | 61 | 8,71 |
| BARCELONA | 7 | 47 | 12 | 59 | 8,43 |
| MÁLAGA | 2 | 13 | 2 | 15 | 7,50 |
| A CORUÑA | 2 | 12 | 2 | 14 | 7,00 |
| BADAJOS | 1 | 4 | 1 | 5 | 5,00 |
| BALEARES | 2 | 7 | 3 | 10 | 5,00 |
| TENERIFE | 2 | 8 | 2 | 10 | 5,00 |
| MURCIA | 3 | 12 | 2 | 14 | 4,67 |
| CÁDIZ | 2 | 8 | 1 | 9 | 4,50 |
| PONTEVEDRA | 3 | 10 | 3 | 13 | 4,33 |
| ASTURIAS | 4 | 13 | 3 | 16 | 4,00 |
| JAÉN | 1 | 4 | 0 | 4 | 4,00 |
| OURENSE | 1 | 4 | 0 | 4 | 4,00 |
| CANTABRIA | 2 | 6 | 1 | 7 | 3,50 |
| SEVILLA | 5 | 13 | 3 | 16 | 3,20 |
| VALENCIA | 7 | 18 | 4 | 22 | 3,14 |
| ALMERÍA | 2 | 5 | 1 | 6 | 3,00 |
| CÁCERES | 1 | 3 | 0 | 3 | 3,00 |
| GRANADA | 3 | 8 | 1 | 9 | 3,00 |
| LUGO | 1 | 3 | 0 | 3 | 3,00 |
| BIZKAIA | 5 | 11 | 2 | 13 | 2,60 |
| CASTELLÓN | 2 | 4 | 1 | 5 | 2,50 |
| GIRONA | 2 | 4 | 1 | 5 | 2,50 |
| NAVARRA | 2 | 4 | 1 | 5 | 2,50 |
| TARRAGONA | 3 | 6 | 1 | 7 | 2,33 |
| ZARAGOZA | 4 | 7 | 2 | 9 | 2,25 |
| ÁLAVA | 2 | 4 | 0 | 4 | 2,00 |
| LEÓN | 3 | 5 | 1 | 6 | 2,00 |
| LLEIDA | 1 | 2 | 0 | 2 | 2,00 |
| SALAMANCA | 1 | 2 | 0 | 2 | 2,00 |
| ZAMORA | 1 | 2 | 0 | 2 | 2,00 |
| ALICANTE | 8 | 11 | 3 | 14 | 1,75 |
| RESTO | 32 | 45 | 4 | 49 | 1,5 |
| TOTAL | 126 | 367 | 74 | 441 | 3,5 |

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

(*) La información disponible de los Juzgados de lo Social y de lo Mercantil es a fecha 30 de junio de 2020.

Como se desprende del cuadro anterior, existen numerosas UAP en las que el número de Juzgados de lo Social y Mercantil existente en la provincia frente al número de Letrados y Letradas del FOGASA es excesivo, siendo la situación especialmente complicada en las provincias de Las Palmas (en donde se añade el hecho de que existen Juzgados en diferentes islas), Madrid, Barcelona, Málaga y A Coruña.

Asimismo, esta situación se agrava por el hecho de que los juicios se celebren el mismo día, así como por la situación de determinadas provincias en las que los Juzgados están en distintas localidades de la misma, por lo que estos Letrados y Letradas no pueden acudir a todos los juicios a los que es emplazado el FOGASA ni, por tanto, realizar sus actuaciones jurisdiccionales con eficiencia, con el consiguiente riesgo para los fondos públicos, tal y como se expone a continuación:

CUADRO N.º 15
JUICIOS DIRECTOS E INDIRECTOS EN LOS QUE HA SIDO EMPLAZADO EL FOGASA
Ejercicios 2013 a 2020

| EJERCICIOS | JUICIOS DIRECTOS | JUICIOS INDIRECTOS | | |
|------------|------------------|--------------------|-------------------------|-------------|
| | | EMPLAZAMIENTOS (1) | ASISTENCIAS EN SALA (2) | % (2) / (1) |
| 2013 | 1.968 | 83.741 | 24.481 | 29,23 |
| 2014 | 4.676 | 113.554 | 30.812 | 27,13 |
| 2015 | 8.804 | 95.086 | 21.399 | 22,50 |
| 2016 | 2.750 | 50.015 | 4.729 | 9,46 |
| 2017 | 1.781 | 54.418 | 4.887 | 8,98 |
| 2018 | 1.747 | 60.221 | 7.959 | 13,22 |
| 2019 | 2.088 | 63.445 | 11.178 | 17,62 |
| 2020 | 1.248 | 67.520 | 11.678 | 17,30 |

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por el FOGASA.

Como ya se ha señalado, los juicios directos del FOGASA son aquellos en los que el trabajador presenta una demanda contra el organismo, por no estar de acuerdo con alguna resolución de una prestación de garantía salarial emitida por dicho organismo, teniendo el FOGASA la obligación de comparecer siempre en el juicio.

Por su parte, los juicios indirectos son aquellos en los que el FOGASA comparece en el procedimiento en virtud del artículo 23 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (supuestos de empresas incursas en procedimientos concursales, así como las declaradas insolventes o desaparecidas), quedando a criterio del propio Letrado o Letrada el comparecer al juicio indirecto o no, en función de diversos factores, como la cuantía del mismo, las posibilidades de una sentencia favorable o la acumulación de varios procesos en un mismo juzgado, lo que permite al Letrado o Letrada asistir a varios procesos en un mismo día.

Aun cuando no todos los emplazamientos suponen una citación para asistencia en Sala, en el análisis se ha considerado esta premisa por motivos simplificadores, resultando que en el ejercicio 2013 el FOGASA asistía a un 29,23 % de juicios indirectos respecto al total del ejercicio o un 27,13 % en 2014, porcentaje que a partir de entonces empieza a descender considerablemente. En el último ejercicio analizado, el porcentaje de asistencias a juicios indirectos fue de un 17,30 % para el conjunto de UAP del FOGASA. En definitiva, estos porcentajes son manifiestamente escasos en todos los ejercicios del período, destacando los de los ejercicios 2016 y 2017.

Este Tribunal seleccionó una muestra de 297 expedientes de prestaciones de garantía salarial, con objeto de obtener datos reales en relación con la asistencia o no a los correspondientes Juzgados de lo Social (al ser las únicas que permitían dicha cuantificación), tanto por parte de los Letrados y Letradas del FOGASA, como por parte de la empresa en la que venían prestando sus servicios los trabajadores, toda vez que en la aplicación informática Prestafogas@ no existe información a este

respecto, y que la información relativa a la asistencia a los juicios por parte del Letrado o Letrada del FOGASA en la aplicación ODISEO-WEB no es fiable. El resultado del análisis se recoge en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 16
COMPARECENCIAS DEL FOGASA Y LAS EMPRESAS EN LOS JUZGADOS DE LO SOCIAL
Ejercicios 2013 a 2020

| EJERCICIO | MUESTRA SELECCIONADA | ENTIDAD | COMPARECENCIAS | | | % COMPARECENCIAS | | |
|-----------|----------------------|----------|----------------|----|-----------|------------------|-------|-----------|
| | | | SI | NO | NO CONSTA | SI | NO | NO CONSTA |
| 2013 | 73 exptes. | EMPRESAS | 52 | 21 | 0 | 71,23 | 28,77 | 0,00 |
| | | FOGASA | 11 | 19 | 43 | 15,07 | 26,03 | 58,90 |
| 2014 | 28 exptes. | EMPRESAS | 5 | 9 | 14 | 17,86 | 32,14 | 50,00 |
| | | FOGASA | 1 | 9 | 18 | 3,57 | 32,14 | 64,29 |
| 2015 | 80 exptes. | EMPRESAS | 72 | 8 | 0 | 90,00 | 10,00 | 0,00 |
| | | FOGASA | 1 | 12 | 67 | 1,25 | 15,00 | 83,75 |
| 2016 | 65 exptes. | EMPRESAS | 30 | 34 | 1 | 46,15 | 52,31 | 1,54 |
| | | FOGASA | 13 | 52 | 0 | 20,00 | 80,00 | 0,00 |
| 2017 | 12 exptes. | EMPRESAS | 5 | 5 | 2 | 41,67 | 41,67 | 16,66 |
| | | FOGASA | 4 | 6 | 2 | 33,33 | 50,00 | 16,67 |
| 2018 | 21 exptes. | EMPRESAS | 6 | 8 | 7 | 28,57 | 38,10 | 33,33 |
| | | FOGASA | 8 | 12 | 1 | 38,10 | 57,14 | 4,76 |
| 2019 | 10 exptes. | EMPRESAS | 1 | 5 | 4 | 10,00 | 50,00 | 40,00 |
| | | FOGASA | 3 | 1 | 6 | 30,00 | 10,00 | 60,00 |
| 2020 | 8 exptes. | EMPRESAS | 2 | 5 | 1 | 25,00 | 62,50 | 12,50 |
| | | FOGASA | 1 | 6 | 1 | 12,50 | 75,00 | 12,50 |

Fuente: Elaboración propia con expedientes de prestaciones de garantía salarial proporcionados por el FOGASA.

De acuerdo con el cuadro anterior, en la muestra de expedientes analizada por este Tribunal, el porcentaje de comparecencias a los juicios en los Juzgados de lo Social por parte de los Letrados y Letradas del FOGASA no superó para ninguno de los ejercicios del período analizado el 40 % de los procesos existentes, oscilando entre un 1,25 % de los expedientes del ejercicio 2015, y un 38,10 % de los expedientes correspondientes al ejercicio 2018, porcentaje manifiestamente escaso, a la vista del ahorro que puede suponer la asistencia al juicio de los citados Letrados y Letradas. En definitiva, teniendo en cuenta el promedio de estos porcentajes en el periodo 2013 a 2020, las comparecencias en los Juzgados de lo Social alcanzaron un escaso 19,23 %, y si se considera el número total de asistencias en la muestra analizada este porcentaje supondría el 14,14 %. Por el contrario, las empresas asisten en porcentajes mucho mayores (si se computa el promedio de los porcentajes de asistencia, en un 41,31 %, y si se tiene en cuenta el número total de asistencias del período, en un 58,25 %).

Por tanto, a pesar de lo acordado por la Comisión Mixta y con lo recomendado por este Tribunal de Cuentas, el Ministerio no ha realizado ninguna actuación para paliar el déficit estructural de Letrados y Letradas de este organismo, y ello a pesar de la importancia de las actuaciones llevadas a cabo por los mismos para el período analizado.

Por otra parte, este Tribunal ha cuantificado los importes que supusieron un ahorro para los fondos públicos, derivados de las actuaciones de los Letrados y Letradas del FOGASA:

CUADRO N.º 17
AHORRO DERIVADO DE LAS ACTUACIONES DE LOS LETRADOS Y LETRADAS DEL
FOGASA
Ejercicios 2013 a 2019
(Euros)

| EJERCICIOS | Exoneraciones juicios directos | Responsabilidad subsidiaria jurisdicción social | Ejecuciones (trámites de audiencia) | Procesos concursales | Recursos | TOTAL |
|------------|--------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------|--------------|---------------|
| 2013 | 2.293.321,00 | 14.865.755,00 | 2.237.126,00 | 66.270,00 | 872.402,00 | 20.334.874,00 |
| 2014 | 7.090.514,00 | 30.628.576,00 | 4.120.199,00 | 181.845,00 | 397.279,00 | 42.418.413,00 |
| 2015 | 21.617.658,94 | 18.507.575,33 | 3.484.904,22 | 967.765,48 | 767.813,61 | 45.345.717,58 |
| 2016 | 22.775.618,12 | 42.010.871,92 | 3.331.941,04 | 302.829,32 | 925.583,32 | 69.346.843,72 |
| 2017 | 13.156.893,76 | 17.212.800,18 | 1.372.764,00 | 71.499,30 | 1.049.243,08 | 32.863.200,32 |
| 2018 | 4.805.302,83 | 15.000.306,29 | 1.312.854,94 | 0,00 | 3.026.850,73 | 24.145.314,79 |
| 2019 | 8.330.832,03 | 43.758.933,10 | N/D | N/D | N/D | 52.089.765,13 |

Fuente: Información extraída de las Memorias de Actividades del FOGASA.

Así, para el período analizado, el ahorro medio anual ascendió a 40.934.875,51 euros. El número medio de Letrados y Letradas en el organismo para el mismo período fue de 117. De acuerdo con la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 y la RPT del FOGASA de 2021, el sueldo más el complemento de destino (nivel 26) para este cuerpo ascienden a 26.775,00 euros (este importe incluye el correspondiente a las pagas extraordinarias), y el complemento específico a 8.794,80 euros, por lo que el importe anual de las retribuciones calculadas para los 117 Letrados y Letradas sería inferior a 4.200.000 euros (a este importe se añadirían las cantidades correspondientes a los trienios, la productividad y gratificaciones).

De la comparación del coste estimado del ahorro que le suponen anualmente al FOGASA sus actuaciones jurisdiccionales con el coste de personal, se desprende un evidente beneficio para los fondos públicos con la mera dotación de más Letrados y Letradas para el FOGASA.

Es más, el coste de funcionamiento del conjunto del FOGASA en el ejercicio 2020 ascendió a 19.764.239,29 euros (excluyendo las transferencias corrientes por prestaciones de garantía salarial), prácticamente la mitad del ahorro medio estimado para los fondos públicos. No obstante, conviene precisar que la información de la Memoria de Actividades del FOGASA relativa a las actuaciones jurisdiccionales no es coherente con la información contenida en la aplicación informática "ODISEO WEB", tal y como ya se ha indicado anteriormente en el Subepígrafe II.1.2.2.

Y todo ello sin contar los beneficios secundarios para los fondos públicos derivados de sus actuaciones, tales como el ahorro de cotizaciones a la Seguridad Social que pudieran derivar de que el juez reconozca una relación laboral, ahorro en prestaciones por desempleo derivadas de esta nueva relación laboral, así como la prevención de otro tipo de prestaciones fraudulentas relacionadas con situaciones irregulares.

II.2.3.2. VALORACIÓN SOBRE LA EFICACIA DE LAS ACCIONES

Como ya se ha señalado, una de las consecuencias de la escasez de Letrados y Letradas en las provincias con un mayor número de juicios indirectos es la imposibilidad física de acudir a todos ellos.

A este respecto, no hay que olvidar que el riesgo de abono de prestaciones de garantía salarial obtenidas de forma fraudulenta aumenta considerablemente en aquellas provincias cuyas UAP no disponen de los recursos humanos suficientes para asistir a los juicios a los que son emplazados, así como en aquellas en que, existiendo más personal, el número de comparecencias a los juicios es bajo.

Por tanto, la ausencia de los Letrados y Letradas en los juicios está suponiendo un claro perjuicio directo para los fondos públicos que gestiona el FOGASA, tanto por no poder defender en juicio los intereses del organismo, como por el devengo de los salarios de tramitación, tal y como ya se puso de manifiesto en el anterior Informe.

En particular, es especialmente llamativa la situación que se está produciendo por el devengo de estos salarios de tramitación, como consecuencia en buena medida de la no personación de los Letrados y Letradas en los juicios.

Los salarios de tramitación, según dispone el artículo 56.1 del Estatuto de los Trabajadores, proceden en casos de despido improcedente, en los cuales el empresario puede optar entre la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización. En caso de que se opte por la readmisión, el artículo 56.2 señala que el trabajador tendrá derecho a los salarios de tramitación.

Los salarios de tramitación equivalen a una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha de despido hasta la notificación de la sentencia que declarase la improcedencia, o hasta que el trabajador hubiera encontrado otro empleo, si tal colocación fuera anterior a dicha sentencia.

Por su parte, el artículo 116 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, determina que, si desde la fecha en que se tuvo por presentada la demanda por despido hasta la sentencia del juzgado o tribunal que por primera vez declare su improcedencia, hubiesen transcurrido más de noventa días hábiles, el empresario, una vez firme la sentencia, podrá reclamar al Estado los salarios pagados al trabajador que excedan de dicho plazo.

En el supuesto de insolvencia provisional del empresario, será el trabajador el que podrá reclamar directamente al Estado estos salarios de tramitación, siempre que no le hubieran sido abonados por el empresario.

De acuerdo con lo anterior, los salarios de tramitación (esto es, aquellos salarios que se hubieran devengado desde la fecha del despido hasta la fecha de la sentencia que declaró improcedente el despido, descontadas las prestaciones por desempleo o los salarios percibidos en otro puesto de trabajo posterior) pueden ser abonados por dos entidades:

1. En caso de insolvencia del empresario, los salarios de tramitación son satisfechos por el FOGASA, con el límite máximo de 120 días de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores.
2. El resto del importe de salarios de tramitación que se devenguen deberán ser abonados por el Estado (Ministerio de Justicia).

Así, el Real Decreto 418/2014, de 6 de junio, por el que se modifica el procedimiento de tramitación de las reclamaciones al Estado por salarios de tramitación en juicios por despido, establece en su artículo 2 que estarán legitimados para presentar la reclamación, tanto el empresario que, habiendo readmitido al trabajador despedido con carácter improcedente, haya pagado los salarios de

tramitación, como el propio trabajador despedido, en caso de insolvencia provisional del empresario.

La Dirección General para el Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.I) del Real Decreto 453/2020, de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, es el órgano competente para la resolución, y, en su caso, para proceder a la aprobación y el compromiso del gasto, así como el reconocimiento de la obligación y propuesta de pago de las obligaciones económicas derivadas de la resolución de dichos expedientes²².

El siguiente cuadro muestra los importes abonados en concepto de salarios de tramitación por parte del FOGASA, durante el período 2016 a 2020, así como su importancia relativa en relación con el importe total de las prestaciones de garantía salarial abonadas en el mismo período:

CUADRO N.º 18
SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS POR EL FOGASA
Ejercicios 2016 a 2020
(Euros)

| EJERCICIOS | Nº TRABAJADORES | PRESTACIONES ABONADAS | SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS | |
|--------------|-----------------|-------------------------|----------------------------------|-------------|
| | | | IMPORTE | % |
| 2016 | 11.966 | 1.043.071.716,55 | 41.646.458,78 | 3,99 |
| 2017 | 6.872 | 590.598.830,09 | 23.577.936,23 | 3,99 |
| 2018 | 8.247 | 556.101.689,79 | 28.034.199,74 | 5,04 |
| 2019 | 8.264 | 520.965.624,66 | 27.961.166,67 | 5,37 |
| 2020 | 6.715 | 459.149.445,97 | 23.475.814,08 | 5,11 |
| TOTAL | 42.064 | 3.169.887.307,06 | 144.695.575,50 | 4,56 |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de la aplicación Prestafogas@.

En los últimos cinco años, el FOGASA ha abonado por salarios de tramitación un total de 144.695.575,50 euros a 42.064 trabajadores, resultando un importe medio por trabajador de 3.439,89 euros.

Ante el evidente riesgo de existencia de trabajadores que hubieran percibido salarios de tramitación abonados por el FOGASA aun cuando el período trabajado en la empresa fue muy breve, circunstancia permitida por la normativa, pero manifiestamente ineficiente para los fondos públicos, este Tribunal ha analizado la situación de aquellos trabajadores que en el período 2016 a 2020 percibieron salarios de tramitación abonados por el FOGASA, y que tuvieron un máximo de 100 días de trabajo efectivo en la empresa insolvente, y que además también habían percibido importes de salarios de tramitación procedentes de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia.

El importe total de salarios de tramitación abonados por esta Dirección General para el período 2016 a 2020 fue de 76.833.142,91 euros, con el siguiente desglose por ejercicio:

²² Anteriormente esta competencia correspondía a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.

CUADRO N.º 19
IMPORTE DE SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS POR LA DIRECCIÓN GENERAL
PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA
Ejercicios 2016 a 2020
(Euros)

| EJERCICIOS | NÚMERO DE EXPEDIENTES | IMPORTE |
|--------------|-----------------------|----------------------|
| 2016 | 2.029 | 20.892.675,03 |
| 2017 | 1.369 | 14.345.024,83 |
| 2018 | 1.467 | 19.271.009,04 |
| 2019 | 1.197 | 17.296.049,98 |
| 2020 | 549 | 5.028.384,03 |
| TOTAL | 6.611 | 76.833.142,91 |

Fuente: Elaboración propia con información proporcionada por la Dirección General para el Servicio Público de Justicia.

Así, los resultados del contraste de ambas fuentes de información (trabajadores con una antigüedad inferior a 100 días que percibieron salarios de tramitación de FOGASA y trabajadores que percibieron salarios de tramitación de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia), solo para aquellos trabajadores que percibieron un importe conjunto superior a 15.000 euros, se muestran en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 20
SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS POR EL FOGASA Y LA DIRECCIÓN GENERAL
PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA A TRABAJADORES CON ANTIGÜEDAD
INFERIOR A 100 DÍAS
Ejercicios 2016 a 2020
(Euros)

| ID TRABAJADOR | FECHA ANTIGÜEDAD | FECHA DE DESPIDO | DÍAS ANTIGÜEDAD | SALARIOS DE TRAMITACIÓN ABONADOS | | | PROVINCIA |
|---------------|------------------|------------------|-----------------|----------------------------------|------------------------|-------------------|---------------|
| | | | | FOGASA | MINISTERIO DE JUSTICIA | TOTAL | |
| ***4084** | 08/03/2011 | 11/05/2011 | 65 | 46.354,00 | 37.658,56 | 84.012,56 | BARCELONA |
| ***4431** | 01/03/2013 | 12/04/2013 | 43 | 3.817,00 | 57.075,00 | 60.892,00 | BARCELONA |
| ***6654** | 21/03/2015 | 20/05/2015 | 61 | 6.854,00 | 46.449,06 | 53.303,06 | BARCELONA |
| ***0121** | 27/04/2011 | 31/05/2011 | 35 | 24.166,00 | 27.291,78 | 51.457,78 | BARCELONA |
| ***5469** | 15/05/2014 | 12/06/2014 | 29 | 4.772,00 | 25.452,32 | 30.224,32 | ASTURIAS |
| ***5709** | 16/05/2012 | 18/05/2012 | 3 | 20.058,00 | 8.978,83 | 29.036,83 | BARCELONA |
| ***6657** | 30/11/2012 | 20/02/2013 | 83 | 4.126,00 | 24.636,57 | 28.762,57 | SEVILLA |
| ***9027** | 11/05/2016 | 03/06/2016 | 24 | 4.947,00 | 23.271,34 | 28.218,34 | BARCELONA |
| ***0788** | 29/11/2018 | 10/12/2018 | 12 | 6.226,00 | 19.809,66 | 26.035,66 | BARCELONA |
| **7500** | 03/06/2015 | 10/08/2015 | 69 | 6.263,00 | 18.471,43 | 24.734,43 | BARCELONA |
| ***1414** | 20/10/2016 | 23/01/2017 | 96 | 6.854,00 | 16.543,92 | 23.397,92 | BARCELONA |
| ***1335** | 11/02/2015 | 02/03/2015 | 20 | 6.854,00 | 16.291,56 | 23.145,56 | BARCELONA |
| **4056** | 04/01/2013 | 08/03/2013 | 64 | 3.899,00 | 19.240,60 | 23.139,60 | BARCELONA |
| ***3642** | 12/09/2013 | 14/10/2013 | 33 | 3.735,00 | 18.200,72 | 21.935,72 | ZARAGOZA |
| ***1159** | 17/04/2013 | 04/06/2013 | 49 | 16,00 | 21.411,28 | 21.427,28 | BARCELONA |
| ***4684** | 18/03/2016 | 18/05/2016 | 62 | 6.854,00 | 14.506,10 | 21.360,10 | BARCELONA |
| ***8476** | 18/05/2015 | 15/08/2015 | 90 | 4.467,00 | 15.440,00 | 19.907,00 | ILLES BALEARS |
| ***3801** | 27/06/2017 | 08/08/2017 | 43 | 2.932,00 | 16.759,60 | 19.691,60 | HUELVA |
| ***1145** | 18/08/2014 | 07/11/2014 | 82 | 6.011,00 | 13.178,95 | 19.189,95 | BARCELONA |
| ***3672** | 30/06/2017 | 08/08/2017 | 40 | 2.932,00 | 15.885,49 | 18.817,49 | HUELVA |
| ***4280** | 30/08/2011 | 28/11/2011 | 91 | 1.900,00 | 16.035,00 | 17.935,00 | BARCELONA |
| ***3905** | 27/06/2013 | 24/07/2013 | 28 | 3.560,00 | 14.320,00 | 17.880,00 | LAS PALMAS |
| ***2911** | 03/11/2015 | 12/12/2015 | 40 | 3.546,00 | 14.306,14 | 17.852,14 | ILLES BALEARS |
| ***6188** | 17/02/2015 | 17/04/2015 | 60 | 4.482,00 | 12.404,34 | 16.886,34 | BARCELONA |
| ***8819** | 14/09/2014 | 30/11/2014 | 78 | 3.977,00 | 12.868,80 | 16.845,80 | BARCELONA |
| ***9791** | 17/04/2013 | 12/07/2013 | 87 | 2.897,00 | 13.937,28 | 16.834,28 | BARCELONA |
| ***8014** | 08/11/2013 | 10/01/2014 | 64 | 6.042,00 | 10.729,95 | 16.771,95 | BARCELONA |
| ***7816** | 01/03/2016 | 27/03/2016 | 27 | 6.154,00 | 10.595,52 | 16.749,52 | BARCELONA |
| ***3164** | 19/05/2015 | 19/06/2015 | 32 | 5.948,00 | 10.607,98 | 16.555,98 | ALICANTE |
| ***4054** | 21/06/2017 | 08/08/2017 | 49 | 2.932,00 | 13.521,95 | 16.453,95 | HUELVA |
| ***0827** | 08/03/2017 | 19/05/2017 | 73 | 7.714,00 | 8.484,96 | 16.198,96 | BARCELONA |
| ***2511** | 22/07/2013 | 21/10/2013 | 92 | 6.042,00 | 10.013,60 | 16.055,60 | BARCELONA |
| ***5657** | 20/07/2017 | 08/08/2017 | 20 | 2.932,00 | 12.726,81 | 15.658,81 | HUELVA |
| ***5928** | 18/08/2014 | 31/10/2014 | 75 | 1.715,00 | 13.326,00 | 15.041,00 | BARCELONA |
| ***6717** | 19/05/2015 | 19/06/2015 | 32 | 5.948,00 | 9.065,06 | 15.013,06 | ALICANTE |
| ***8627** | 19/05/2015 | 19/06/2015 | 32 | 5.948,00 | 9.055,97 | 15.003,97 | ALICANTE |
| TOTAL | | | | 243.874,00 | 648.552,13 | 892.426,13 | |

Fuente: Elaboración propia con información del FOGASA obtenida de Prestafogas@ y de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia.

Respecto a los 36 trabajadores reflejados en el cuadro anterior, el 27,33 % de los salarios de tramitación abonados procedieron del FOGASA (243.874,00 euros), mientras que el 72,67 % fue abonado por la Dirección General para el Servicio Público de Justicia (648.552,13 euros).

En cuanto a las provincias de tramitación de estos expedientes, es necesario destacar que el 63,89 % de los mismos procedía de la provincia de Barcelona, seguida de la provincia de Huelva (11,11 %), Alicante (8,33 %) y Baleares (5,56 %).

Por otro lado, también se considera necesario resaltar que en un porcentaje del 17 % de estos supuestos, la asistencia jurídica a los trabajadores ha sido proporcionada por el mismo abogado, ejerciendo su representación en al menos dos provincias distintas (Alicante y Barcelona).

Por último, en cuanto a la asistencia a los juicios por parte de Letrados y Letradas del FOGASA en relación con estos procesos, únicamente ha quedado constatada en el 13,89 % de los casos, no compareciendo en el 58,33 % de los mismos, y no constando en el FOGASA si se personaron o no en el 27,78 % restante, lo que vuelve a poner de manifiesto que la incomparecencia de los Letrados y Letradas del organismo a los juicios supone un evidente riesgo de percepción de salarios de tramitación superiores a los que procedería, en su caso, si hubieran comparecido.

Por tanto, del contraste de la base de datos Prestafogas@ y de la información facilitada por la Dirección General para el Servicio Público de Justicia se evidencia la existencia de trabajadores que, aun habiendo trabajado un corto período de tiempo comprendido entre 3 y 96 días, han percibido en concepto de salarios de tramitación unos importes desproporcionados en comparación con los días trabajados.

Además de los 36 trabajadores reflejados en el cuadro anterior, se han detectado otros 114 trabajadores que han trabajado un número de días inferior a 100, percibiendo salarios de tramitación elevados, tanto del FOGASA (406.686 euros) como de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia (533.240,13 euros).

Lo anterior conlleva la necesidad, a juicio de este Tribunal, de corregir la situación actual, manifiestamente ineficiente respecto a la gestión de los fondos públicos, mediante diferentes medidas que podrían adoptarse de manera alternativa o conjunta:

1. La adscripción de un mayor número de Letrados y Letradas al FOGASA para que puedan asistir a un número superior de juicios y defender los intereses públicos.
2. La modificación del artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores y del artículo 110 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, para que, si el empresario no compareciese y no fuera posible la readmisión, otorgar al FOGASA la facultad de optar por la extinción contractual, evitando así el devengo de los salarios de tramitación.
3. Habida cuenta de la escasez de Letrados y Letradas del FOGASA existente en la actualidad, podría plantearse asimismo una modificación de la normativa vigente, estableciendo, en estos supuestos concretos, límites en el cobro de salarios de tramitación considerando el periodo de tiempo trabajado en la empresa insolvente, ante el evidente riesgo del cobro de salarios de tramitación desproporcionados en relación con número de días trabajados.

De acuerdo con todo lo anterior, teniendo en cuenta que el problema de escasez estructural de Letrados y Letradas existente en el organismo sigue vigente en la actualidad, previéndose un empeoramiento del mismo, a la vista del significativo porcentaje en edad próxima a la jubilación,

todo ello con los efectos expuestos, el acuerdo de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas se considera **no cumplido**.

II.2.4. Cumplir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la gestión y control de las prestaciones abonadas

Respecto a este acuerdo de la Comisión Mixta en el que se instaba al Gobierno a su cumplimiento, se da por reproducida aquí la exposición relativa a las recomendaciones recogidas en el Subapartado II.1. de este Informe.

III. CONCLUSIONES

El grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013* se expone a continuación mediante un cuadro sinóptico de resultados de la fiscalización.

Asimismo, en el mencionado cuadro sinóptico se recoge el estado de implementación de lo que el Acuerdo de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, de 10 de octubre de 2017, instó al Gobierno.

Como resumen del grado de cumplimiento global de las recomendaciones objeto de examen, de un total de nueve recomendaciones, tres han sido cumplidas, una ha sido incumplida, tres han sido cumplidas parcialmente, una se haya en curso y la última, constando de dos partes diferenciadas, es no aplicable en una parte y ha sido incumplida en la otra. Respecto al Acuerdo de la Comisión Mixta solo uno de los aspectos instados no ha sido cumplido.

Todo lo anterior se muestra en el cuadro siguiente:

CUADRO N.º 21
CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES

| DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL | GRADO DE CUMPLIMIENTO |
|--|---|
| Estudiar la viabilidad financiera del organismo, ante la extinción de su principal fuente de financiación, que ha venido siendo la venta de títulos de deuda pública y que, previsiblemente, se liquidará en su totalidad en el ejercicio 2014. | CUMPLIDA |
| Impulsar la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, para adecuarlo a la realidad de la gestión de las prestaciones de garantía salarial, así como promover las medidas necesarias para corregir la carencia estructural de personal que presenta el organismo, que le viene impidiendo en los últimos años el adecuado ejercicio de las funciones que tiene encomendadas. | NO CUMPLIDA |
| DIRIGIDAS AL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL | |
| Paliar la insuficiencia de sus recursos humanos, adecuándolos a un desarrollo eficiente de sus funciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, promoción profesional y movilidad. | CUMPLIDA (*) |
| Crear una Unidad de Coordinación de las actuaciones de los Letrados de las Unidades Administrativas Periféricas en relación con los trabajos a realizar en la jurisdicción mercantil y social, con el fin de unificar criterios jurídicos, el seguimiento de asistencia a juicios y sus resultados, el establecimiento de criterios sobre recursos y el asesoramiento a los mismos. | EN CURSO |
| Comunicar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria no solo las prestaciones de garantía salarial satisfechas, tal y como ya se viene realizando, sino también los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, a los efectos tributarios oportunos. Asimismo, el organismo debería remitir a esta Agencia las deudas por subrogación existentes en cada ejercicio, con objeto de realizar su cobro en vía ejecutiva. | CUMPLIDA PARCIALMENTE |
| Realizar las actuaciones oportunas ante la Dirección General del Patrimonio del Estado para iniciar el procedimiento para la desafectación de los bienes que figuran en su inventario y que no han podido ser devueltos al tráfico jurídico patrimonial y que, además, le son innecesarios para el cumplimiento de sus fines. | CUMPLIDA PARCIALMENTE |
| Aprobar una Resolución relativa al modelo de solicitud de prestaciones de garantía salarial en el que sea obligatorio que el trabajador haga constar en la propia solicitud si ha percibido o no prestaciones de incapacidad temporal para los mismos meses en que solicita el pago de salarios. | CUMPLIDA |
| Aprobar y publicar periódicamente indicadores relativos al número de expedientes pendientes de instrucción, de revisión, de aprobación y de pago, porcentajes de juicios a los que asisten los Letrados, tiempo medio de resolución de expedientes, etc., en virtud de los principios de publicidad y transparencia recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. | CUMPLIDA PARCIALMENTE |
| Establecer un procedimiento que le permita verificar que dispone de la información sobre la totalidad de empresas declaradas en concurso de acreedores en cada ejercicio. | NO APLICABLE NO CUMPLIDA |
| ACUERDOS INSTANDO AL GOBIERNO | |
| Tomar las medidas necesarias para garantizar el cobro de las indemnizaciones de los trabajadores acogidos al FOGASA en tiempos razonables, en la línea de lo propuesto por el Defensor del Pueblo. | CUMPLIDO |
| Tomar las medidas oportunas para evitar que se repitan los grandes atrasos en la resolución y cobro de las prestaciones, así como instar a las distintas administraciones implicadas a que realicen cuantos ajustes en comunicación sean necesarios para garantizar el necesario intercambio de informaciones entre las mismas. | CUMPLIDO |
| Dotar al Fondo de Garantía Salarial de la plantilla necesaria para hacer frente a una gestión diligente, en especial aumentar la plantilla de Letrados y Letradas del Organismo. | NO CUMPLIDO |

Fuente: Elaboración propia.

(*) No obstante considerarse cumplida esta recomendación, debe tenerse en cuenta que el posible aumento de solicitudes de prestaciones de garantía salarial, derivado de la finalización de las sucesivas prórrogas de los ERTes y de la finalización de la suspensión del deber de solicitar concurso de acreedores para aquellos deudores que se encuentren en estado de insolvencia, podría volver a descompensar la relación entre recursos humanos del FOGASA y expedientes a resolver.

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

- 1ª. El Ministerio de Trabajo y Economía Social debería impulsar la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, para adecuarlo a la realidad de la gestión de las prestaciones de garantía salarial.
- 2ª. El Ministerio de Trabajo y Economía Social debería aumentar la plantilla de Letrados y Letradas del Fondo de Garantía Salarial, O.A., para que estos puedan ejercer eficientemente las tareas que tienen encomendadas, en línea con lo acordado por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del *Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*, aprobado por el Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2014.
- 3ª. El Ministerio de Trabajo y Economía Social debería impulsar, en coordinación con el Ministerio de Justicia, las modificaciones normativas, organizativas o de otro tipo, oportunas para evitar supuestos como los descritos en el presente informe, en los cuales se produce una evidente desproporción entre el importe de los salarios de tramitación que se abonan y el período previamente trabajado. En este sentido, una posibilidad que podría valorarse sería impulsar la modificación normativa correspondiente para otorgar al Fondo de Garantía Salarial, O.A. la facultad de optar por la extinción contractual, evitando así el devengo de salarios de tramitación.

IV.2. DIRIGIDA AL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL, O.A.²³

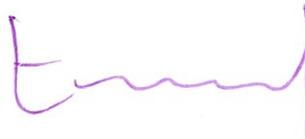
- 1ª. Debería realizar las actuaciones oportunas tendentes a mejorar el funcionamiento de la aplicación informática “ODISEO-WEB”, para que recoja fielmente las actuaciones jurisdiccionales de los Letrados y Letradas del Fondo de Garantía Salarial, O.A., en particular, en lo relativo a la asistencia a los juicios, los motivos de su inasistencia, el resultado de la sentencia y la plasmación del ahorro de los fondos públicos derivados de sus actuaciones con un criterio homogéneo para todas las provincias.
- 2ª. En último lugar, debería proceder a publicar periódicamente todo tipo de indicadores y datos relativos al ejercicio de sus funciones, dando así adecuado cumplimiento al principio de

²³ El FOGASA señala en sus alegaciones que se aceptan y tienen en consideración las recomendaciones efectuadas y que se van a realizar todas las actuaciones tendentes a mejorar el funcionamiento de la aplicación informática “ODISEO-WEB”, en particular en lo relativo a la mejora de los datos de asistencias a juicios de los letrados/as, coordinación de la información y la plasmación de los ahorros, así como sobre los datos a publicar en las estadísticas para dar adecuado cumplimiento del principio de transparencia.

transparencia, en particular, en lo que se refiere al número de expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de aprobación y al tiempo medio de resolución de estos expedientes.

Madrid, 24 de febrero de 2022

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in purple ink, appearing to be 'Enriqueta Chicano Jávega', written in a cursive style.

Enriqueta Chicano Jávega