



Nº 1.487

**INFORME DE FISCALIZACIÓN OPERATIVA SOBRE LAS
BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN
INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS,
DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN
DE LA JUBILACIÓN**



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 previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 29 de septiembre de 2022, el Informe de fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	9
I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN	9
I.4. METODOLOGÍA	11
I.5. MARCO NORMATIVO	12
I.6. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN	13
I.7. LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	19
I.7.1. Regulación jurídica	19
I.7.2. Atribución de competencias	21
I.7.3. Aplicación de las bonificaciones	23
I.7.4. Gestión material del control	27
I.7.5. Régimen financiero y contable.....	29
I.8. TRÁMITE DE ALEGACIONES	32
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	33
II.1. APLICACIÓN Y CONTROL DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	33
II.1.1. Consideraciones previas.....	33
II.1.2. Aplicación y control.....	35
II.1.3. Procedimiento de detección y tramitación de deuda	49
II.1.4. Régimen financiero y contable.....	51
II.2. DISEÑO DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	52
II.3. EFICACIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	56
II.4. EFICIENCIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	65
II.5. OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE NÚMERO 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	67
II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES	68

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....	69
III. CONCLUSIONES.....	69
III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN Y CONTROL DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN.....	70
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL DISEÑO DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN.....	75
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN.....	76
III.4. CONCLUSIÓN RELATIVA AL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE NÚMERO 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	77
IV. RECOMENDACIONES.....	77
IV.1. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL...77	77
IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.....78	78
IV.3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....78	78
IV.4. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES.....79	79
ANEXOS.....	81
ALEGACIONES FORMULADAS	

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
CA/CCAA	Comunidad Autónoma/Comunidades Autónomas
CCC	Código de Cuenta de Cotización
CCOO	Sindicato Comisiones Obreras
CEPYME	Organización Profesional Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas
CONTRATA	Aplicación web Comunicación de la Contratación Laboral a través de Internet
DP/DDPP	Dirección Provincial/Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social
EUROSTAT	Oficina Europea de Estadística
FGA	Fichero General de Afiliación
FGR	Fichero General de Recaudación
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
ITSS	Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
MAIN	Memoria del análisis de impacto normativo
NSS	Número de Seguridad Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
P/R/S	En prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SLD	Sistema de liquidación directa de las cuotas de la Seguridad Social
SNE	Sistema Nacional de Empleo
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social

TRLE	Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo
TRLET	Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
TRLGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
UE	Unión Europea
UGT	Sindicato Unión General de Trabajadores

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1	NÚMERO TOTAL DE CONTRATACIONES, PERIODO 2012-2019	15
CUADRO Nº 2	DATOS SOBRE CONTRATOS P/R/S CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS, PERIODO 2018-2019	16
CUADRO Nº 3	EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS, PERIODO 2018-2019	30
CUADRO Nº 4	DEUDA POR BONIFICACIONES DE CUOTAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO, PERIODO 2018-2019.....	32
CUADRO Nº 5	REINTEGROS DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO, PERIODO 2018-2019.....	32
CUADRO Nº 6	DEUDA PENDIENTE DE RECLAMACIÓN POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES GRAVES Y MUY GRAVES NO PRESCRITAS	46
CUADRO Nº 7	% DE CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN EMPRESAS DE MENOS DE 50 TRABAJADORES, PERIODO 2012-2017.....	58
CUADRO Nº 8	DURACION MEDIA DE LA BONIFICACIÓN APLICADA, PERIODO 2012-2017	60
CUADRO Nº 9	DURACIÓN MEDIA DE LOS CONTRATOS CONVERTIDOS BONIFICADOS Y NO BONIFICADOS CUYA EXTINCIÓN SE HA PRODUCIDO EN EL PERIODO 2012-2016	61
CUADRO Nº 10	% DE CONTRATOS CONVERTIDOS BONIFICADOS Y NO BONIFICADOS VIGENTES A LA FECHA DE EXTRACCIÓN DE LA BASE DE DATOS.....	62
CUADRO Nº 11	DESVIACIÓN IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, PERIODO 2011-2019	62

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1	METODOLOGÍA DE TRABAJO.....	12
GRÁFICO Nº 2	COMPARACIÓN ENTRE EL EMPLEO TEMPORAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPA EN EL PERIODO 2002-2018	15
GRÁFICO Nº 3	DISTRIBUCIÓN POR CCAA Y CIUDADES AUTÓNOMAS DE LAS BONIFICACIONES APLICADAS EN CONTRATOS P/R/S CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS, EJERCICIO 2019.....	16
GRÁFICO Nº 4	ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS EMPRESAS BONIFICADAS SEGÚN CNAE, PERIODO 2012-2019	17
GRÁFICO Nº 5	SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS EMPRESAS BONIFICADAS Y TIPO DE CONTRATO PREVIO, PERIODO 2012-2019....	18
GRÁFICO Nº 6	ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS EMPRESAS BONIFICADAS Y DISTINCIÓN POR SEXO DE LOS CONTRATOS, PERIODO 2012-2019	19
GRÁFICO Nº 7	DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN Y CONTROL SOBRE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL	23
GRÁFICO Nº 8	ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LAS BONIFICACIONES DEL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 3/2012 – SLD Y SISTEMA DE AUTOLIQUIDACIÓN	27
GRÁFICO Nº 9	% DE CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE CONTRATO CELEBRADO, PERIODO 2012-2017.....	58
GRÁFICO Nº 10	EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS P/R/S CONVERTIDOS Y NO CONVERTIDOS, PERIODO 2012-2017	59
GRÁFICO Nº 11	IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DE CONVERSIONES BONIFICADAS Y NO BONIFICADAS DE CONTRATOS P/R/S, PERIODO 2011-2019.....	63
GRÁFICO Nº 12	IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DE CONVERSIONES BONIFICADAS Y NO BONIFICADAS POR TIPO DE CONTRATO P/R/S, PERIODO 2011-2019.....	64
GRÁFICO Nº 13	IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DE CONVERSIONES BONIFICADAS, PERIODO 2011-2019	65
GRÁFICO Nº 14	EFFECTO <i>PESO MUERTO</i> SEGÚN CIRCULARIZACIÓN A EMPRESAS QUE HAN APLICADO BONIFICACIÓN.....	66
GRÁFICO Nº 15	EFFECTO <i>PESO MUERTO</i> SEGÚN LA CIRCULARIZACIÓN A EMPRESAS QUE HAN APLICADO BONIFICACIÓN Y HAN PERCIBIDO OTROS INCENTIVOS PÚBLICOS	67

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones atribuidas por el artículo 2.a) de la *Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas*, ha realizado, a iniciativa propia, la *Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación*, que fue incluida en el *Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2019*, mediante una modificación al mismo aprobada por su Pleno en sesión de 31 de octubre de 2019. En esa misma fecha se acordó igualmente el inicio del procedimiento fiscalizador.

La presente fiscalización responde a los siguientes 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 *Promover buenas prácticas de organización, gestión y control de las Entidades Públicas*, 1.4 *Incrementar las fiscalizaciones operativas*, y 2.3 *Contribuir al fortalecimiento del control interno*, contenidos en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

La fiscalización se ha referido, en su ámbito subjetivo, al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo de la Administración General del Estado adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social¹, a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), servicio común de la Seguridad Social, tutelado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones¹, y al *Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)*, adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

Han constituido el ámbito objetivo de la fiscalización las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación (en adelante contratos P/R/S), reguladas en el artículo 7 de la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.

Por último, el ámbito temporal de la fiscalización se ha referido a la gestión y el control de las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S en los ejercicios 2018 y 2019, sin perjuicio del análisis de cuantos hechos y operaciones anteriores o posteriores a dichos ejercicios se ha considerado oportuno analizar para el cumplimiento de los objetivos fijados para la presente fiscalización.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas a las que se ha ajustado la presente fiscalización, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 27 de febrero de 2020, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión y control de las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S. Asimismo, se ha

¹ Denominación vigente desde el 13 de enero de 2020, fecha de entrada en vigor del *Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*. A lo largo del Informe se utilizará la denominación del Ministerio vigente en función de la normativa o momento temporal a que se haga referencia.

llevado a cabo una fiscalización operativa, con el fin de valorar los sistemas y procedimientos implantados y el grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia. La planificación y ejecución de los trabajos de fiscalización se han efectuado empleando un enfoque evaluador, incluyendo la valoración del diseño, de la coherencia externa e interna y del impacto de este tipo de bonificaciones de cuotas. En particular, los objetivos de la fiscalización han sido los siguientes:

1. Analizar la gestión y control de las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, así como el proceso de reclamación y recuperación de la deuda generada por bonificaciones indebidamente aplicadas, en cuanto a su adecuación a la normativa vigente y a los manuales internos, así como su correcta contabilización financiera y presupuestaria.
2. Comprobar el grado de cumplimiento de los principios de eficacia y eficiencia en los procedimientos de gestión y control de las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación.
3. Analizar las aplicaciones informáticas utilizadas para verificar su adecuación a los principios de eficacia y eficiencia y a los objetivos de las entidades intervinientes en el procedimiento.
4. Evaluar la implementación de la política de bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación, a través del estudio de la coherencia interna y externa y, en su caso, del impacto.
5. Estudiar en qué medida a través de la política de bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución, se da respuesta a la meta 3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible número 8 (ODS 8) *Trabajo decente y crecimiento económico*.

Asimismo, se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas, tanto en la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad efectiva de mujeres y hombres*, como en la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, en la medida en la que guardan relación con los objetivos de la fiscalización.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales y específicos para cada una de las áreas de fiscalización, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencias adecuadas y suficientes sobre los procedimientos de gestión y control de las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S.

En el desarrollo de los trabajos, se ha analizado la información requerida a la TGSS y al SEPE (manuales de procedimiento, cuentas anuales, controles efectuados, expedientes, registro contable, cruces con la información obrante en ambos organismos, bases de datos, entre otros), se han realizado entrevistas, tanto presenciales como a través de plataformas de comunicación virtual, con los responsables de las principales áreas en relación con los objetivos de la fiscalización. Además, se ha solicitado información a la *Secretaría de Estado de Justicia* sobre hechos inscritos en el *Registro Civil* correspondiente, respecto de una muestra de beneficiarios de las bonificaciones de cuotas objeto de este Informe, con el fin de detectar posibles incumplimientos en relación con las exclusiones de contrataciones que afecten a sus familiares; y, a la *Unidad de Padrón del Instituto Nacional de Estadística*, requiriendo datos censales de la muestra de beneficiarios citada anteriormente.

Asimismo, se han realizado dos circularizaciones: a las Comunidades Autónomas (CCAA), solicitándoles información sobre la concesión, en su caso, de subvenciones o ayudas públicas cuyo objetivo fuera la conversión en indefinidos de contratos de trabajo P/R/S; y a una muestra de empresas que aplicaron estas bonificaciones, con el fin de evaluar la influencia que ha tenido la bonificación en la decisión de convertir en indefinidos los contratos P/R/S.

Por último, se han mantenido reuniones de trabajo con la ITSS y con los agentes sociales más representativos: sindicatos *Unión General de Trabajadores (UGT)* y *Comisiones Obreras (CCOO)*, y con la organización profesional *Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME)*, en su calidad de partes interesadas relevantes².

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos. Es necesario destacar que tanto el SEPE y la TGSS, como el resto de entidades a las que se ha solicitado información y documentación, han cumplido debidamente con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas, a pesar de la gran carga de trabajo que les ha supuesto el estudio, diseño y la gestión de las medidas sociales en defensa del empleo, moratorias y aplazamiento en el pago de las cuotas a la Seguridad Social, entre otras actuaciones, puestas en marcha para paliar los efectos de la pandemia.

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

I.4. METODOLOGÍA

De acuerdo con las *Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas*, se ha efectuado una fiscalización de cumplimiento y operativa, para lo cual se ha llevado a cabo el estudio de la normativa de aplicación a las bonificaciones de cuotas objeto de la fiscalización, se ha procedido al análisis de los procedimientos habilitados por el SEPE y la TGSS para su gestión y control, y se han diseñado las pruebas sustantivas y de cumplimiento necesarias para poder evaluar el cumplimiento de la normativa aplicable, el grado de consecución de los principios de eficacia y eficiencia, así como los resultados e impactos logrados con dichas bonificaciones.

Un factor determinante para la consecución de los objetivos marcados ha sido el análisis de las aplicaciones informáticas utilizadas por dichas Entidades, así como de los desarrollos informáticos y los ficheros de datos elaborados por el SEPE y la TGSS en el curso de la fiscalización. Los datos facilitados y su análisis se han referido a las bonificaciones por conversión en indefinidos de contratos P/R/S (1.511.549 registros), a otros datos relevantes relativos a estos contratos como, por ejemplo, el tipo de contrato previo a la conversión, el número de trabajadores de las empresas en el momento de la conversión, etc. (728.387 registros), así como a los contratos convertidos no bonificados (122.075 registros).

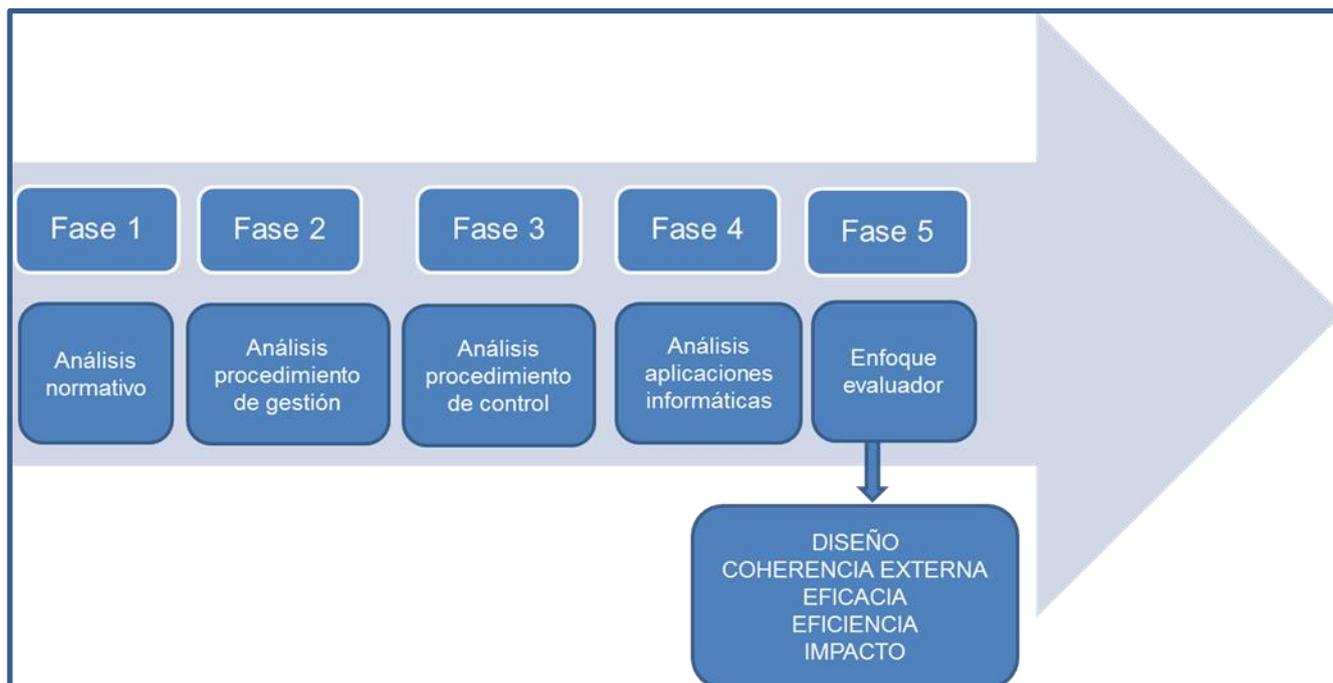
Asimismo, se han realizado dos circularizaciones, una a las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla con el fin de obtener información sobre las subvenciones o ayudas que conceden para la conversión en indefinidos de contratos P/R/S (el número de registros de los ficheros recibidos de dichas entidades es de 55.976); y otra a una muestra de 770 empresas con el fin de conocer qué influencia había tenido la bonificación en su decisión de convertir los referidos contratos. Para la

² El principio 26 de la ISSAI 300 (Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores) establece la necesidad de mantener una comunicación eficaz tanto con las partes auditadas como con las partes interesadas relevantes. Por su parte, la ISSAI 12 define actores interesados como “una persona, grupo, organización, miembro o sistema que pueda afectar o ser afectado por las acciones, objetivos y políticas del gobierno y las entidades públicas”.

tramitación y gestión de la información relativa a estas dos circularizaciones se ha utilizado la Sede Electrónica del Tribunal de Cuentas.

Gráficamente, el trabajo desarrollado se puede representar así:

GRÁFICO Nº 1
METODOLOGÍA DE TRABAJO



Fuente: Elaboración propia.

1.5. MARCO NORMATIVO

El marco normativo aplicable a las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S objeto de la fiscalización, cuyos resultados se incluyen en el presente Informe, está constituido, fundamentalmente³, por las siguientes disposiciones:

1. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
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.
3. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
4. Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

³ Sin perjuicio de ello, en el anexo número 1 se relaciona la normativa citada en el Informe que no constituye el marco normativo básico.

5. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
6. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
7. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
8. Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, modificada por el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
9. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
10. Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de las Seguridad Social.
11. Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.
12. Resolución de 7 de diciembre de 2007, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con la Tesorería General de la Seguridad Social para la realización de actuaciones de control de las bonificaciones a la cotización financiadas con cargo al presupuesto del primero de dichos organismos.

I.6. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN

El *Sistema Nacional de Empleo* (SNE) es el instrumento nuclear en materia de política de empleo para asegurar la cooperación y coordinación necesaria entre el Estado y las CCAA. El artículo 6 del TRLE, lo define como *“El conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo. El Sistema Nacional de Empleo está integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas”*⁴. Dentro de los fines del SNE, recogidos en el artículo 7, destacan, en relación con la materia objeto de esta fiscalización, el de fomentar el empleo y apoyar la creación de puestos de trabajo, y el de garantizar la aplicación de las políticas de activación para el empleo.

A nivel estatal, el SEPE supervisa y controla los incentivos para el fomento de la contratación indefinida y de la conversión de contratos temporales en indefinidos en forma de beneficios específicos a aplicar en las cotizaciones a la Seguridad Social, como principal herramienta disponible para las empresas en la actualidad. A nivel regional, los servicios de empleo de cada CA, en su caso, gestionan las ayudas específicas destinadas a la contratación en la región, que, actualmente, suelen adoptar la forma de subvención. Todo ello sin perjuicio de lo establecido en la

⁴ El artículo 19 del TRLE define los servicios públicos de empleo de las CCAA como los “órganos o entidades de las mismas a los que dichas administraciones encomienden, en sus respectivos ámbitos territoriales, el ejercicio de las funciones necesarias para la gestión de la intermediación laboral, según lo establecido en los artículos del 31 al 35, ambos inclusive, y de las políticas activas de empleo, a las que se refieren los artículos del 36 al 40, ambos inclusive”.

disposición adicional cuarta del TRLE sobre la participación de las CCAA en la incentivación del empleo indefinido⁵.

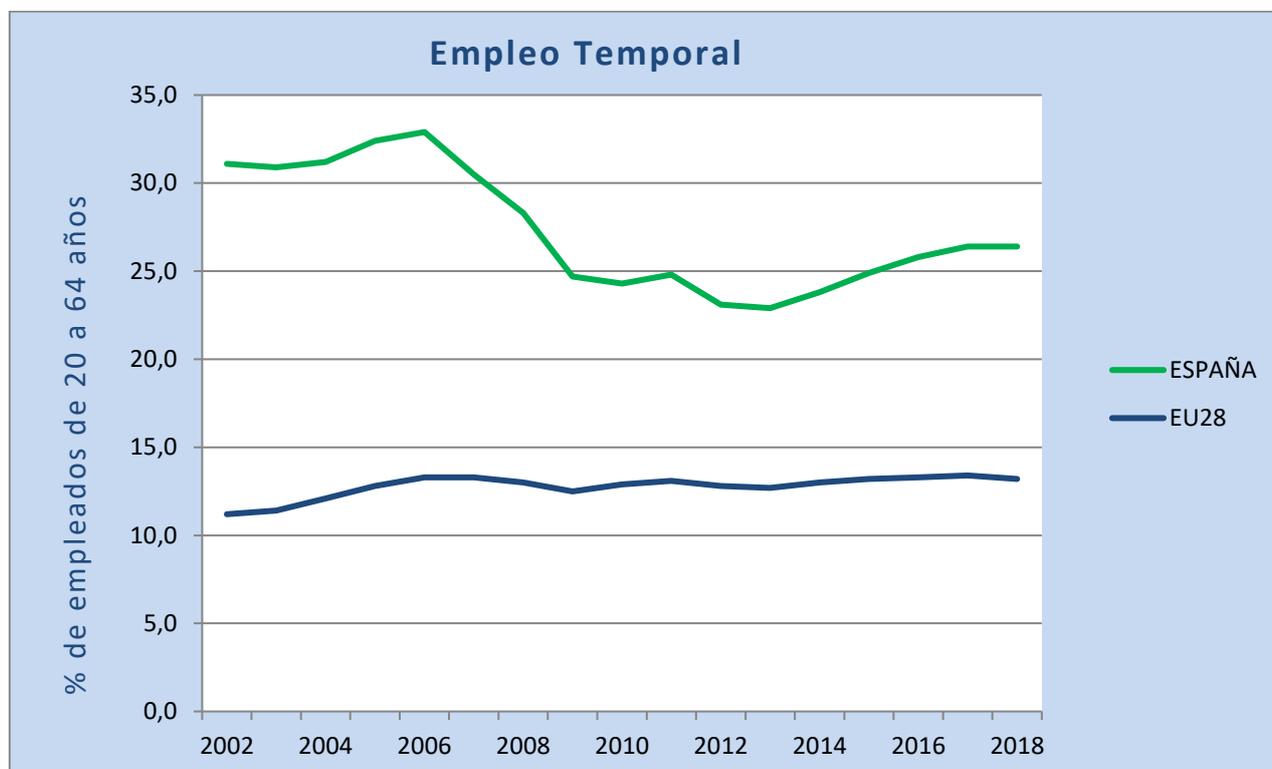
El Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, ya señalaba en su preámbulo que la crisis económica que atravesaba España desde 2008 “ha puesto de relieve las debilidades del modelo laboral español (...) España ha destruido más empleo que las principales economías europeas (...) Este desajuste ha sido especialmente grave para los trabajadores temporales. Mantenemos una tasa de temporalidad de casi el 25 %, mucho más elevada que el resto de nuestros socios europeos”. Y más recientemente, el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, cuyo objetivo fundamental declarado es precisamente la lucha contra los dos más graves problemas de nuestro mercado de trabajo, el desempleo y la temporalidad, ha vuelto a recordar que “A pesar de las sucesivas modificaciones que ha experimentado la legislación laboral española, el marco institucional no ha sido capaz de abordar de manera eficaz el problema de la excesiva tasa de temporalidad, que se sitúa de manera sistemática muy por encima de la media europea”.

Según datos de la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT), entre 2002 y 2018 la proporción de personas con un contrato de trabajo indefinido disminuyó ligeramente en la UE, mientras que la proporción de empleados temporales ascendió del 11,2 % en 2002 al 13,2 % en 2018. El número de personas con un empleo temporal varía entre los Estados miembros de la UE: en 2018, los porcentajes más elevados de personas con un contrato temporal se registraron en España (26,4 %), Polonia (23,9 %) y Portugal (21,5 %). En el lado opuesto, los porcentajes más bajos de contratos temporales pueden observarse en Rumanía (1,1 %), Lituania (1,4 %) y Letonia (2,6 %).

El siguiente gráfico muestra el empleo temporal (% de la población empleada con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años), de 2002 a 2018, y la situación de España en relación con los restantes países miembros de la UE:

⁵ “En el marco de los convenios que se suscriban entre el Gobierno y las comunidades autónomas podrán adoptarse los correspondientes acuerdos de traspaso para la participación en la gestión de las bonificaciones de las cuotas sociales a la contratación indefinida, respecto de los trabajadores y trabajadoras de los centros de trabajo radicados en su comunidad autónoma, así como respecto de los trabajadores y trabajadoras autónomos radicados en ella”.

GRÁFICO Nº 2
COMPARACIÓN ENTRE EL EMPLEO TEMPORAL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPA EN
EL PERIODO 2002-2018



Fuente: Eurostat.

Los datos del gráfico se refieren a los 28 países que en ese momento conformaban la UE (EU28).

En España, el número total de contrataciones temporales comunicadas por las oficinas de empleo del SEPE en 2019 ha sido de 20.352.787, lo que ha supuesto un incremento de 7.544.772 en términos absolutos desde 2012 (58,90 % en términos relativos), tal y como se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 1
NÚMERO TOTAL DE CONTRATACIONES, PERIODO 2012-2019

CONTRATOS COMUNICADOS ACUMULADOS										
CONTRATOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VARIACIÓN ABSOLUTA 2012-2019	VARIACIÓN RELATIVA 2012-2019 %
TEMPORALES	12.808.015	13.657.665	15.376.758	17.067.115	18.265.692	19.572.053	20.006.757	20.352.787	7.544.772	58,90
INDEFINIDOS	1.432.976	1.134.949	1.350.331	1.509.165	1.713.262	1.929.250	2.284.924	2.159.434	726.458	50,70
TOTALES	14.240.991	14.792.614	16.727.089	18.576.280	19.978.954	21.501.303	22.291.681	22.512.221	8.271.230	58,08

Fuente: Informes Anuales del SEPE.

Como se observa en el cuadro, para el periodo referido, en el mercado laboral español ha primado de forma notoria la contratación temporal sobre la indefinida.

Con el fin de fomentar la contratación indefinida y de promover esta entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES), las distintas normas laborales han habilitado medidas dirigidas a impulsar la conversión del empleo temporal en indefinido. Entre ellas, cabe mencionar las bonificaciones de cuotas objeto del presente Informe.

Los datos totales facilitados por el SEPE sobre contratos P/R/S que fueron convertidos en indefinidos y aplicaron la bonificación, en el periodo 2018-2019, se reflejan en el siguiente cuadro:

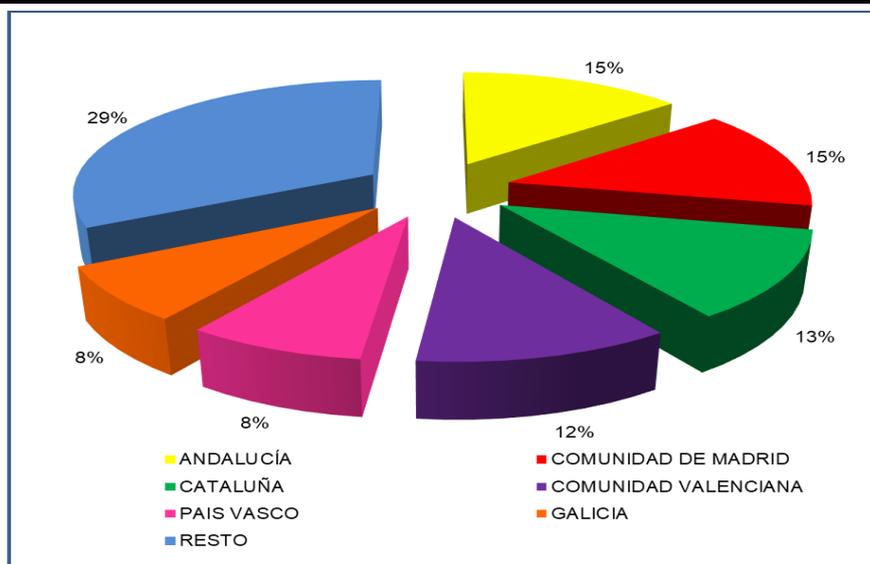
CUADRO Nº 2
DATOS SOBRE CONTRATOS P/R/S CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS,
PERIODO 2018-2019

	AÑO 2018	AÑO 2019
N.º de empresas	23.972	26.084
N.º de contratos P/R/S convertidos	31.326	34.500
Importe de las bonificaciones (en euros)	12.339.523,26	13.976.044,97

Fuente: Información proporcionada por el SEPE.

La representación gráfica de la distribución por CCAA⁶ de las bonificaciones aplicadas en contratos P/R/S convertidos en indefinidos en el ejercicio 2019, es la siguiente:

GRÁFICO Nº 3
DISTRIBUCIÓN POR CCAA Y CIUDADES AUTÓNOMAS DE LAS BONIFICACIONES
APLICADAS EN CONTRATOS P/R/S CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS, EJERCICIO 2019



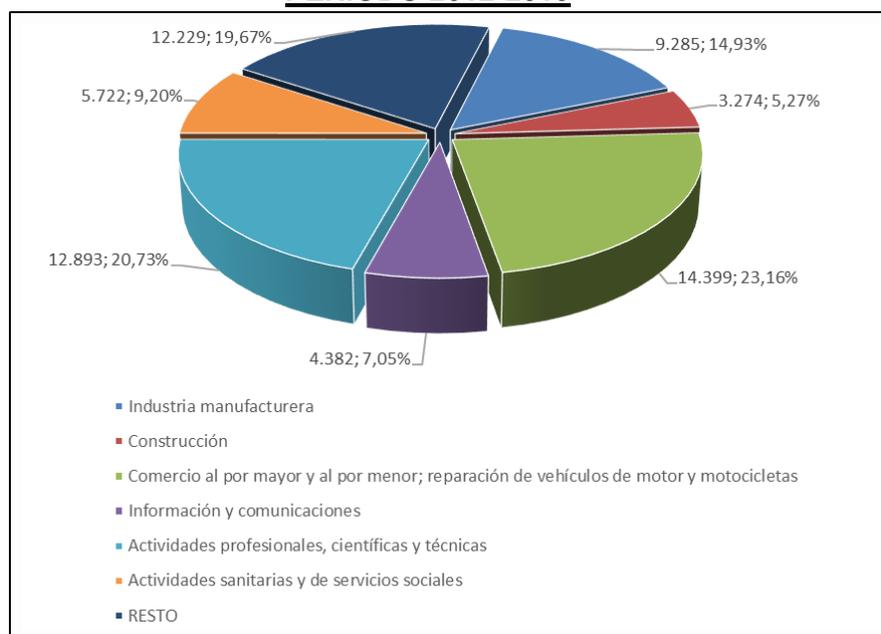
Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el SEPE.

⁶ En el anexo número 2 se recoge la distribución por CCAA y Ciudades Autónomas del número de empresas que han aplicado la bonificación para la conversión en indefinido de contratos P/R/S, con el detalle del número de contrato e importe bonificado, periodo 2018-2019.

En relación con los sectores de la actividad productiva a los que pertenecen las empresas que han aplicado estas bonificaciones, de la información proporcionada por la TGSS en relación con la *Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE)*, se obtienen los siguientes datos:

a) Por actividades económicas, el siguiente gráfico recoge aquellas que presentan más de un 5 % de las empresas que han aplicado la bonificación:

GRÁFICO Nº 4
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS EMPRESAS BONIFICADAS SEGÚN CNAE.
PERIODO 2012-2019

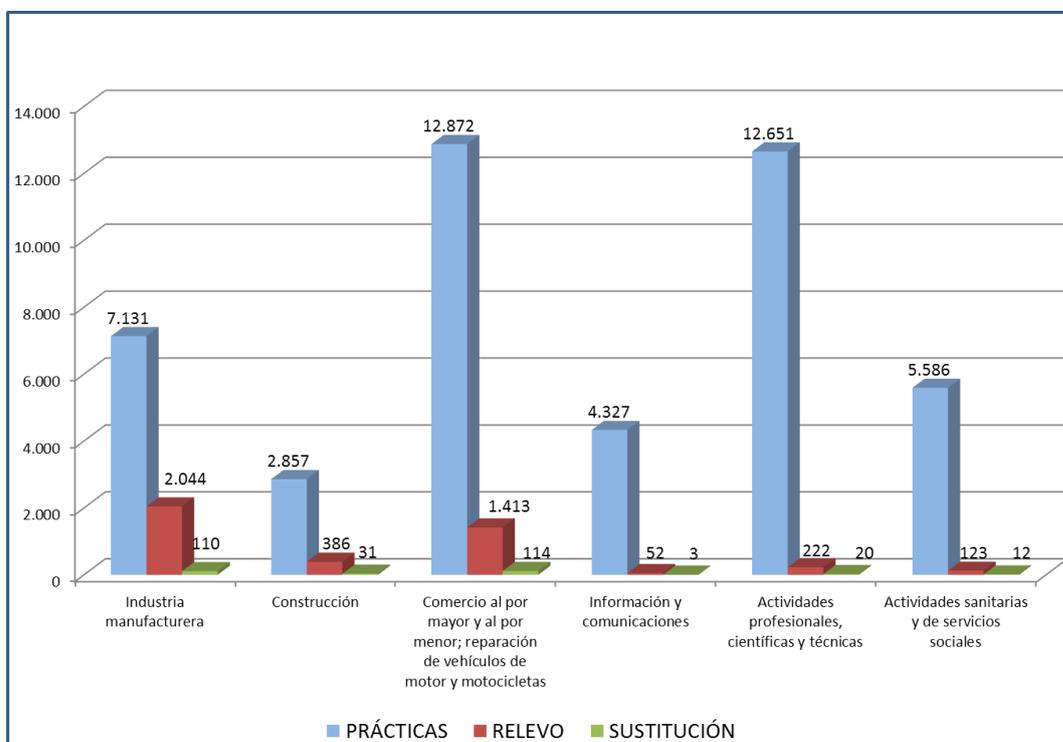


Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CNAE y de información proporcionada por la TGSS.

Destacan los sectores de la actividad de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos a motor y motocicletas (14.402 contratos, 23,2 % del total) y de actividades profesionales, científicas y técnicas (12.893 contratos, 20,7 %). En sentido contrario, las actividades de organizaciones y organismos internacionales (5 contratos, 0,01 %), Administración Pública y defensa, Seguridad Social obligatoria (25 contratos, 0,04 %) e industrias extractivas (54 contratos, 0,09 %).

b) Considerando los sectores de actividad que superan el 5 %, y teniendo en cuenta el tipo de contrato previo (en prácticas, de relevo y de sustitución por edad de jubilación), la representación gráfica es la siguiente:

GRÁFICO Nº 5
SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS EMPRESAS BONIFICADAS Y TIPO DE
CONTRATO PREVIO, PERIODO 2012-2019

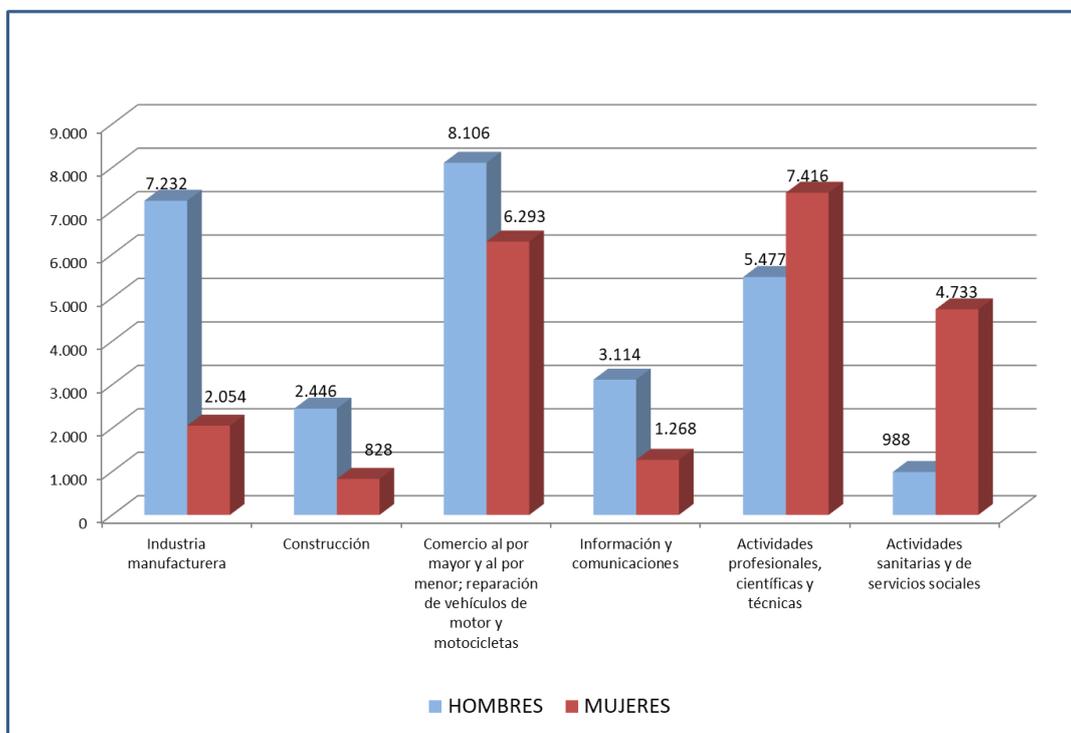


Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CNAE y de información proporcionada por la TGSS.

En las bonificaciones objeto de esta fiscalización los contratos en prácticas representan el 88,75 % del total, suponiendo las actividades de comercio al por mayor y menor, reparación de vehículos a motor y motocicletas y de actividades profesionales, científicas y técnicas, 12.872 y 12.651 contratos de este tipo, respectivamente.

- c) Asimismo, considerando los sectores de actividad que superan el 5 % y el sexo de los trabajadores por los que se ha bonificado la empresa, la representación gráfica es la siguiente:

GRÁFICO Nº 6
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LAS EMPRESAS BONIFICADAS Y DISTINCIÓN POR SEXO DE LOS CONTRATOS, PERIODO 2012-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del CNAE y de información proporcionada por la TGSS.

Como se observa, en todos los sectores, salvo en actividades profesionales, científicas y técnicas y en actividades sanitarias y de servicios sociales, predomina la bonificación de contratos de hombres sobre la de contratos de mujeres. Aunque no aparece en el gráfico debido a que no se encuentra entre las actividades más significativas, cabe señalar que en la actividad de Educación los contratos de las trabajadoras bonificadas ascienden a 2.233 por 683 los de los trabajadores.

I.7. LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

I.7.1. Regulación jurídica

El antecedente a la configuración actual de estas bonificaciones se encuentra en el artículo 2.6 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo⁷, que en su redacción original contemplaba las bonificaciones por “transformación en indefinidos de los contratos formativos, de relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación”. Los importes

⁷ Con anterioridad, el Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, aprobó un Plan extraordinario de conversión de empleo temporal en indefinido, dirigido a contratos celebrados con anterioridad al 1 de junio de 2006, que se transformarían en indefinidos antes del 1 de enero de 2007. Y en el mismo se establecía una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 66,67 euros/mes (800 euros/año), durante tres años.

de la bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social se fijaron inicialmente en 41,67 euros/mes (500 euros/año), durante cuatro años.

Posteriormente, el *Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, y la *Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, mantuvieron estas bonificaciones para aquellos contratos formativos, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación que se transformaran en indefinidos antes del 31 de diciembre de 2011, reduciendo la duración a tres años pero ampliando la cuantía de la bonificación en el caso de las mujeres a 58,33 euros/mes (700 euros/año)⁸.

Las bonificaciones de cuotas por la conversión en indefinidos de contratos P/R/S, tal y como se definen actualmente, se establecieron mediante el *Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, y mediante la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, en idénticas condiciones a las definidas anteriormente en la Ley 35/2010 (durante tres años, 41,67 euros/mes -500 euros/año- y 58,33 euros/mes -700 euros/año- en el caso de mujeres). Las mismas se enmarcaron dentro de las medidas diseñadas para fomentar la contratación indefinida, tratando, por una parte, de favorecer, por primera vez en exclusiva, a aquellas empresas con menos de 50 trabajadores, que según figura en la *Estadística de empresas inscritas en la Seguridad Social*, representaban, en el año 2012, el 99,23 % del total del tejido empresarial español (en diciembre de 2019, la proporción era del 97,76 %); y, por otra parte, tratando de incrementar la estabilidad en el empleo de estos trabajadores con contrato temporal.

Concretamente, el artículo 7 de la citada *Ley 3/2012* establece lo siguiente:

1. Las empresas que transformen en indefinidos contratos en prácticas, a la finalización de su duración inicial o prorrogada, o que transformen en indefinidos contratos de relevo y sustitución por anticipación de la edad de jubilación, cualquiera que sea su fecha de celebración, tendrán derecho a aplicar una bonificación en la cuota empresarial a la Seguridad Social de 41,67 euros al mes (500 euros por año) para los hombres y 58,33 euros al mes (700 euros por año) para las mujeres, durante tres años.
2. El acceso a este beneficio se limita a aquellas empresas que tengan menos de 50 trabajadores en el momento de producirse la contratación. En el supuesto de trabajadores contratados en prácticas por Empresas de Trabajo Temporal y puestos a disposición de las empresas usuarias⁹, estas tendrán derecho a idénticas bonificaciones cuando, sin solución de continuidad, concierten con dichos trabajadores un contrato de trabajo por tiempo indefinido.
3. En lo no previsto en esta disposición, será de aplicación lo dispuesto en la sección I del capítulo I de la *Ley 43/2006*. A través de esta remisión legal, se mantienen vigentes los límites e incompatibilidades recogidos en la *Ley 43/2006*, que en lo referente a las bonificaciones reguladas en el mencionado artículo 7 se recogen en los siguientes artículos: 1 (*Objeto del Programa y beneficiarios*); 2 (*Ámbito de aplicación y beneficios a la contratación*); 5 (*Requisitos*

⁸ El *Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*, en su disposición transitoria sexta, dispuso la supresión del derecho a la aplicación de bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo "en las cuotas devengadas a partir del mes siguiente al de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley". Este Real Decreto-ley entró en vigor el 14 de julio de 2012, por lo que las empresas que se estuvieran aplicando estas bonificaciones, pudieron hacerlo hasta el 14 de agosto de ese año.

⁹ Modificación introducida mediante *Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores*.

de los beneficiarios); 6 (Exclusiones); 7 (Concurrencia, cuantía máxima e incompatibilidad de las bonificaciones); 8 (Mantenimiento de las bonificaciones) y 9 (Reintegro de los beneficios)¹⁰.

I.7.2. Atribución de competencias

En el apartado 3 de la Disposición adicional primera de la Ley 3/2012 se establece que *“La Tesorería General de la Seguridad Social facilitará mensualmente al Servicio Público de Empleo Estatal, el número de trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, desagregados por cada uno de los colectivos de bonificación, con sus respectivas bases de cotización y las deducciones que se apliquen de acuerdo con los programas de incentivos al empleo y que son financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal”*.

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

En consecuencia, se establece en estas normas que el control de las bonificaciones en las cotizaciones sociales se llevará a cabo por la TGSS, por el SEPE y por la ITSS.

Por su parte, en la Resolución de 7 de diciembre de 2007, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con la Tesorería General de la Seguridad Social para la realización de actuaciones de control de las bonificaciones a la cotización financiadas con cargo al presupuesto del primero de dichos organismos, se define la siguiente distribución de competencias en relación con el control de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social:

1. **SEPE:** Le corresponde *“supervisar y controlar la aplicación de las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social que se financian con cargo a la correspondiente partida presupuestaria de dicho organismo, de conformidad con la disposición adicional tercera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, así como de las demás normas reguladoras de dichas bonificaciones”*.
2. **TGSS:** De acuerdo con el artículo 18 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio¹¹, le corresponde *“La gestión liquidatoria y recaudatoria de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, en cuyos documentos de cotización se aplican las bonificaciones anteriormente indicadas, disponiendo a tal efecto de las aplicaciones informáticas y medios técnicos idóneos para un adecuado tratamiento de datos que facilite la tramitación de tales beneficios en la cotización, siempre dentro de la gestión liquidatoria y recaudatoria antes señalada”*.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, y con el objetivo de alcanzar una mayor eficacia en el control y seguimiento de la aplicación de las bonificaciones, *“se hace necesario por parte del Servicio Público de Empleo Estatal encomendar a la Tesorería General de la Seguridad Social la realización de cuantas actuaciones procedan a efectos del referido control a través de sus medios*

¹⁰ En el anexo número 3, se transcriben los artículos de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, aplicables a las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S.

¹¹ Artículo 21 del actualmente vigente TRLGSS.

técnicos y aplicaciones informáticas, así como la comunicación directa a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de las irregularidades detectadas en ejercicio de tales funciones”, y en consecuencia la citada encomienda de gestión atribuye a la TGSS “La gestión material del control sobre las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, materializadas en los documentos de cotización y cuya financiación corresponda a dicho Servicio Público”.

Esta gestión material que se encomienda se concreta en la realización de las siguientes actividades:

- a) Revisión y control de posibles irregularidades en la aplicación de las referidas bonificaciones de cuotas financiadas por el SEPE, a los efectos de proceder, en su caso, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el *Real Decreto 1415/2004*.
- b) Comunicación directa a la ITSS de bonificaciones efectuadas en los documentos de cotización, a efectos de que se realicen, en su caso, las correspondientes actuaciones inspectoras, excepto en aquellos supuestos en los que la TGSS deba actuar directamente conforme al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

En la encomienda, además, se recoge la necesidad de que exista un flujo de información entre ambos organismos, estableciendo que el SEPE ha de proporcionar a la TGSS *“la información que resulte necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada”*. Por su parte, la TGSS debe proporcionar al SEPE *“la información resultante de las actuaciones realizadas de acuerdo con lo establecido en las letras a) y b), con los formatos y contenidos que se determinen por ambos organismos”*.

Lo anterior, junto con lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la *Ley 3/2012*, anteriormente mencionada, se ha materializado en la generación mensual de un fichero enviado por la TGSS al SEPE, a través de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social, con los datos de los trabajadores objeto de bonificaciones de cuotas, desagregados por cada uno de los colectivos de bonificación, con sus respectivas bases de cotización y las deducciones aplicadas de acuerdo con los programas de incentivos al empleo financiados por el SEPE.

El siguiente gráfico ilustra la distribución de competencias descrita, en líneas generales, para la aplicación de la gestión y control de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social objeto de este informe, con arreglo a lo dispuesto en la citada encomienda de gestión:

GRÁFICO Nº 7
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE GESTIÓN Y CONTROL SOBRE LAS
BONIFICACIONES DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: Acuerdo de encomienda de gestión entre el SEPE y la TGSS.

En cualquier caso, cabe recordar que la encomienda no supone la cesión de la titularidad de las competencias ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, por lo que, si bien la gestión material del control se encomendó a la TGSS, el SEPE ha mantenido la competencia originaria plena sobre dicho control.

Si bien la vigencia inicial de esta encomienda se fijó en un año, esta ha venido prorrogándose tácitamente hasta la actualidad.

1.7.3. Aplicación de las bonificaciones

Las Disposiciones adicionales tercera de la *Ley 43/2006* y primera de la *Ley 3/2012* disponen que las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los empleadores con carácter automático en los correspondientes documentos de cotización, “*sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la Tesorería General de Seguridad Social y por el Servicio Público de Empleo Estatal*”. Por tanto, en el caso de las bonificaciones objeto de este informe el procedimiento administrativo no se inicia mediante una solicitud del beneficiario, y no existe una resolución de concesión y la posterior aplicación del importe de la bonificación, sino que dicho importe se aplica bien por el propio sujeto responsable en la liquidación (sistema de autoliquidación de cuotas), o bien por la TGSS (sistema de liquidación directa de cuotas), sin perjuicio de la posibilidad de solicitar con posterioridad el resarcimiento cuando, comprobada la correcta aplicación de las deducciones, las mismas se hubieran aplicado sin causa y/o sin la forma debida, todo ello con independencia del sistema de liquidación utilizado.

Al tratarse las bonificaciones de incentivos de aplicación automática, los empresarios deben facilitar a la TGSS declaraciones responsables¹² sobre la concurrencia de todos los requisitos e inexistencia de exclusiones para el acceso a los incentivos solicitados. Dichas declaraciones se instrumentan a través de la comunicación de datos específicos junto con el alta o variación de datos de los trabajadores a través del sistema de remisión electrónica de datos.

Este sistema de remisión de datos, denominado *Sistema RED*, abarca, entre otros, los ámbitos de cotización (presentación de documentos TC2 *Relación nominal de trabajadores*, ingreso de cuotas, etc.) y afiliación (altas, bajas, variaciones de datos de los trabajadores, entre otros). Con objeto de sistematizar las relaciones con los empleadores, se aprobó la *Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social, que se configura como “un servicio gestionado por la Tesorería General de la Seguridad Social para el intercambio electrónico de datos o documentos, así como para la comunicación de actuaciones administrativas entre el citado servicio común y las entidades gestoras de la Seguridad Social y los autorizados para ello, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de Seguridad Social por parte de los sujetos responsables”*.

En lo relativo a la liquidación e ingreso de las cuotas sociales, el artículo 22 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, (en adelante *TRLGSS*) establece que se efectuará mediante alguno de los siguientes sistemas¹³, que se gestionan a través del *Sistema RED*:

1. *Sistema de autoliquidación* por el sujeto responsable del ingreso de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta. La aplicación de las bonificaciones se debe efectuar dentro del plazo legalmente establecido o, cuando proceda, en los documentos de cotización presentados en dicho plazo, debiendo ingresarse únicamente la cuota líquida resultante, tal y como establece el artículo 17.2 del citado *Real Decreto 2064/1995*¹⁴.
2. *Sistema de liquidación directa*¹⁵ (SLD) por la TGSS, en función de los datos de que disponga sobre los sujetos obligados a cotizar y de aquellos otros que los sujetos responsables del

¹² El artículo 69.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio (...)”.

¹³ El *TRLGSS* contempla, además, el *Sistema de liquidación simplificada*, si bien, no es aplicable a las bonificaciones objeto de este Informe por corresponder a colectivos de trabajadores autónomos, empleados de hogar, trabajadores por cuenta ajena agrarios durante la situación de inactividad, así como Seguro Escolar, convenios especiales y cualquier otra cuota cuya liquidación pueda establecerse a través de este sistema.

¹⁴ El artículo 17.2 del *Real Decreto 2064/1995* establece que “En el sistema de autoliquidación de cuotas, la aplicación de las correcciones de bases, minoraciones de tipos, reducciones y bonificaciones deberá efectuarse por el sujeto responsable del cumplimiento de la obligación de cotizar en las liquidaciones de cuotas transmitidas dentro del plazo legalmente establecido o, cuando proceda, en los documentos de cotización presentados en dicho plazo, debiendo ingresarse únicamente la cuota líquida resultante, salvo que la norma que las establezca disponga otra cosa y sin perjuicio de que sus beneficiarios puedan solicitar posteriormente el resarcimiento del importe de la corrección, minoración, reducción o bonificación de la entidad u organismo que deba asumir su coste”.

¹⁵ El nuevo SLD se creó mediante la *Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación en ingreso de cuotas de la Seguridad Social*. En su Disposición final segunda determina que la implantación del citado SLD se efectuará de forma progresiva, en función de las posibilidades de gestión y de los medios técnicos disponibles en cada momento por la TGSS. Y en su Disposición transitoria única contempla el mantenimiento del sistema de autoliquidación de cuotas hasta que se produzca la incorporación de la totalidad de los sujetos responsables que utilizan el mismo al nuevo sistema de liquidación directa.

cumplimiento de las obligaciones de cotizar deban aportar. La TGSS aplica las bonificaciones que correspondan a los trabajadores por los que se practique la liquidación dentro de plazo, para el ingreso de las cuotas resultantes por los sujetos responsables, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 17 del *Real Decreto 2064/1995*¹⁶.

En el ámbito temporal al que se refiere este Informe, la práctica totalidad de las empresas que aplicaron bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S, estaban acogidas al SLD. La obligatoriedad para las empresas de incorporarse al SLD se fundamenta, principalmente, en las ventajas de pasar de un modelo de autoliquidación por parte del empresario, a un modelo de facturación a cargo de la TGSS, que efectúa el cálculo individualizado de la cotización correspondiente a cada trabajador, dentro del *Código de Cuenta de Cotización (CCC)* en el que figure en alta, con la consiguiente minimización de errores al ser la Tesorería quien asume la aplicación de las reglas de cotización y contrasta los datos con carácter previo a la liquidación, si bien es cierto que ello viene condicionado por la calidad de la información de la que disponga, sobre todo de la suministrada por los sujetos obligados a cotizar y por otras entidades.

La incorporación de las empresas al SLD fue programada para ser llevada a cabo de forma progresiva, en función de las posibilidades de gestión y de los medios técnicos disponibles en cada momento en la TGSS, habilitando para ello al servicio común para que dictara las resoluciones por las que acordaría dicha incorporación al nuevo sistema, a cuyos efectos las pondría a disposición de los sujetos responsables en la sede electrónica de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, mediante notificación electrónica, según el procedimiento establecido en la *Orden ESS/485/2013, de 26 de marzo, por la que se regulan las notificaciones y comunicaciones por medios electrónicos en el ámbito de la Seguridad Social*¹⁷. Por lo tanto, durante un periodo de tiempo han coexistido los dos sistemas para la liquidación de cuotas.

Para efectuar el cálculo de la liquidación de cuotas, la TGSS utiliza la información de la que dispone en el Fichero General de Afiliación (FGA), en el Fichero General de Recaudación (FGR), entre otros, así como la facilitada por otras Entidades (SEPE, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina o Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social). Por su parte, el empleador debe aportar la información no disponible en la TGSS que haya variado respecto al mes anterior.

El procedimiento de aplicación de las bonificaciones previstas en el artículo 7 de la *Ley 3/2012*, responde al siguiente esquema:

1. Sistema de liquidación directa:

Como se ha señalado anteriormente, en la actualidad, la práctica totalidad de las empresas se encuentran acogidas al SLD. El esquema del procedimiento de aplicación de estas bonificaciones es el siguiente:

¹⁶ El artículo 17.3 del *Real Decreto 2064/1995* dispone que *“En los sistemas de liquidación directa y de liquidación simplificada de cuotas, la Tesorería General de la Seguridad Social aplicará las correcciones de bases, minoraciones de tipos, reducciones y bonificaciones que correspondan a los trabajadores por los que se practique la liquidación dentro de plazo, para el ingreso de las cuotas resultantes por los sujetos responsables y sin perjuicio de la posibilidad de solicitar con posterioridad el resarcimiento indicado en el apartado anterior”*.

¹⁷ La *Resolución de 8 de enero de 2015, de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, por la que se fija la fecha a partir de la cual las resoluciones por las que se acuerde la incorporación al sistema de liquidación directa de cuotas de los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar, se notificarán electrónicamente*, siguiendo lo dispuesto en la Disposición final segunda de la *Ley 34/2014*, fijó el 15 de enero de 2015 como la fecha a partir de la cual la TGSS notificaría, a través del sistema de notificación electrónica, las resoluciones por las que acordaría la incorporación al sistema de liquidación directa de cuotas.

- a) El procedimiento se inicia con la comunicación por parte del empresario de aquellos datos, determinados previamente por la TGSS, necesarios para la identificación de la solicitud de acceso de las bonificaciones. Dicha comunicación puede suponer un alta de datos o de variación de datos, si bien, en el caso de las bonificaciones del artículo 7 de la *Ley 3/2012*, la forma de identificación de las mismas es la comunicación de una variación de datos, debido a que se trata de una transformación de un contrato temporal (de prácticas, de relevo o por sustitución de un trabajador jubilado anticipadamente) en un contrato indefinido.
- b) Una vez introducida la variación de datos en el Sistema RED, la TGSS lleva a cabo verificaciones automáticas para comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el disfrute de la bonificación (estos requisitos se relacionan en el epígrafe I.7.4 siguiente).
- c) En el supuesto de que se verifique el cumplimiento de los requisitos, se procede a la anotación en el FGA de la variación de datos comunicada por la empresa.

En el supuesto de que se compruebe el incumplimiento de, al menos, uno de los requisitos, se procede a rechazar la variación de datos o, con carácter general, a anotarla en el FGA, pero anulándose los datos determinantes del derecho a la aplicación de la bonificación de cuotas.

- d) Una vez actualizado el FGA, cuando la empresa solicita la liquidación de cuotas, la TGSS procede a calcular las peculiaridades de cotización aplicables al trabajador, al CCC y período de liquidación correspondiente a la bonificación inicialmente solicitada, obteniendo el importe mensual de la cuota a abonar.
- e) Finalmente, el responsable procede al abono de la cuota mensual de cotización resultante de la aplicación de la bonificación.

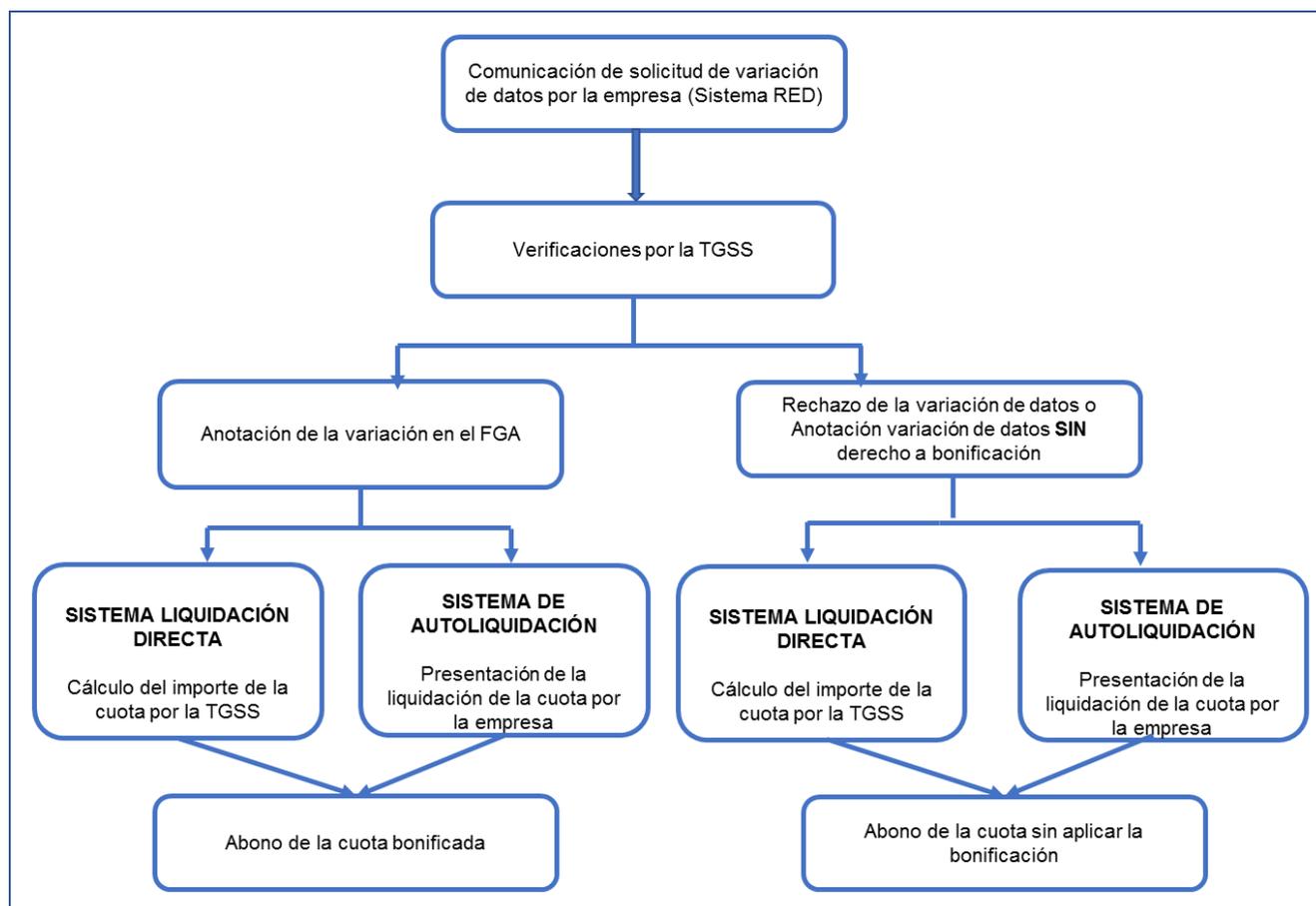
2. Sistema de autoliquidación:

Con anterioridad al SLD, el sistema utilizado para la liquidación de cuotas por los empresarios era el de autoliquidación.

La diferencia esencial con el SLD radica en que, en el sistema de autoliquidación, el cálculo de la cuota mensual de cotización se efectúa por la empresa. La TGSS comprueba que el trabajador esté identificado con un colectivo con derecho a aplicar bonificaciones en el FGA y que la cuantía aplicada, en caso de ser una cantidad fija, no supere el límite legalmente establecido. En el supuesto de que la TGSS detecte alguna anomalía en estas comprobaciones, comunica a la empresa la improcedencia de las bonificaciones que se habían aplicado, con antelación al ingreso de cuotas, con el fin de que se pueda corregir la situación en el plazo reglamentario (bien mediante la eliminación del importe de la deducción en la propia liquidación antes de su confirmación, o bien mediante la corrección por parte de la TGSS de los datos existentes en el FGA).

Gráficamente, el procedimiento de aplicación de las bonificaciones se puede representar así:

GRÁFICO Nº 8
ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO DE APLICACIÓN DE LAS BONIFICACIONES DEL
ARTÍCULO 7 DE LA LEY 3/2012 – SLD Y SISTEMA DE AUTOLIQUIDACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

1.7.4. Gestión material del control

Una vez realizada la comunicación de la solicitud de variación de datos por la empresa, con carácter previo a la anotación de dicha variación de datos en el FGA, dado que la TGSS tiene encomendada la gestión material del control sobre las bonificaciones, verifica el cumplimiento de los requisitos, exclusiones y otros conceptos regulados en el artículo 7 de la Ley 3/2012, y, por remisión legal del apartado 3 del mismo, en los artículos correspondientes de la Ley 43/2006, sobre las bonificaciones objeto de este Informe. Las verificaciones efectuadas por la TGSS, con independencia del sistema de liquidación utilizado, son las siguientes¹⁸:

¹⁸ En los anexos números 4 y 5 se incluyen los gráficos diseñados por la TGSS para describir el procedimiento de control de las bonificaciones reguladas en el artículo 7 de la Ley 3/2012, en el SLD y en el de autoliquidación.

1. Requisitos de los trabajadores para la aplicación de bonificaciones:

- a) El trabajador debe tener suscrito y en vigor un contrato temporal P/R/S en el momento de la conversión.
- b) Los contratos en prácticas se pueden transformar en indefinidos con bonificación a la finalización de su duración inicial o prorrogada.
- c) El trabajador no debe tener una relación laboral de carácter especial de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (TRLET)*.
- d) El trabajador no debe tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con el empresario o con quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de la empresa.
- e) El trabajador por el que la empresa se bonifica no podrá haber finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en un plazo de 3 meses previos a la formalización del contrato (salvo que la finalización del contrato hubiera sido por despido reconocido o declarado improcedente, o por despido colectivo).

2. Requisitos de la empresa beneficiaria:

- a) Tener menos de 50 trabajadores en el momento de la contratación.
- b) No tener la condición de Administración Pública.
- c) Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social, tanto en la fecha de alta de los trabajadores como durante la aplicación de las bonificaciones pertinentes.
- d) No haber sido excluida del acceso a los beneficios de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas.
- e) No extinguir o haber extinguido contratos bonificados por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo¹⁹.

3. Otras circunstancias:

- a) La cuantía de la bonificación es de 500 euros/año en los contratos celebrados con hombres y de 700 euros/año en los contratos celebrados con mujeres.
- b) Las empresas tendrán derecho a aplicar la bonificación durante un período máximo de tres años.
- c) Las bonificaciones objeto de la presente fiscalización son incompatibles con algunas de las bonificaciones reguladas en la *Ley 43/2006*.

¹⁹ Estas empresas quedan excluidas de las bonificaciones por un periodo de doce meses, contado a partir del reconocimiento o de la declaración de improcedencia del despido, o de la extinción derivada del despido colectivo, afectando esta exclusión a un número de contratos igual al de las extinciones producidas.

- d) Los beneficios establecidos, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad, no podrán superar el 60 % del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica.
- e) Cuando durante la vigencia de un contrato bonificado se produzcan determinadas situaciones (como una modificación sustancial de los mismos, cambios de los contratos dentro de empresas del mismo grupo o sucesiones de empresas), las bonificaciones que vinieran aplicándose pueden continuar disfrutándose con los límites y condiciones que establece el artículo 8 de la *Ley 43/2006*.

En los supuestos de aplicación de las bonificaciones sin reunir los requisitos exigidos, procederá la devolución de las cantidades dejadas de ingresar por bonificación de cuotas a la Seguridad Social, con el recargo y los intereses de demora correspondientes, mediante la emisión de la reclamación de deuda por parte de la TGSS, de acuerdo a lo establecido en los artículos 61 y 62 del *Real Decreto 1415/2004*²⁰, y todo ello sin perjuicio de lo previsto en el *texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*.

I.7.5. Régimen financiero y contable

I.7.5.1. RÉGIMEN FINANCIERO

La Disposición adicional primera de la *Ley 3/2012* determina que la financiación se efectúa “con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal”. Así, la bonificación se materializa a través de un menor ingreso de las cantidades correspondientes en cotizaciones a la Seguridad Social que la empresa, mensualmente, abona con carácter obligatorio. El coste que suponen las cantidades no ingresadas por las empresas es compensado por el SEPE a la TGSS²¹.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, las bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo se financian con cargo al presupuesto de gastos del SEPE, en el programa 241A *Fomento de la inserción y estabilidad laboral*, aplicación presupuestaria 487.03 *Financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social acogidas a medidas de fomento de empleo por contratación laboral, incluso obligaciones de ejercicios anteriores*, que tiene entre sus objetivos la *Promoción del empleo estable*. Su ejecución presupuestaria, en 2018-2019, se detalla en el siguiente cuadro:

²⁰ El artículo 61 del *Real Decreto 1415/2004* establece que “La falta de cotización en plazo reglamentario determinará el devengo de los correspondientes recargos e intereses y, en los casos en que legalmente proceda, la emisión de reclamación de deuda, acta de liquidación o providencia de apremio, sin perjuicio de las sanciones que procedan”.

Por su parte, el artículo 62 dispone que “Procederá la reclamación de deuda en los siguientes supuestos: (...) c) Diferencias de importe entre las cuotas ingresadas y las que legalmente corresponda liquidar (...) Se entenderán comprendidas dentro de este párrafo las diferencias originadas por la aplicación de compensaciones o deducciones en la cotización, así como, en su caso, las correspondientes a la omisión o incorrecta aplicación de recargos”.

²¹ Conviene mencionar que las bonificaciones reguladas en el artículo 7 de la *Ley 3/2012* no se incluyen por el SEPE dentro de aquellas que son objeto de cofinanciación por el *Fondo Social Europeo*, por lo que son financiadas en su totalidad con recursos del Organismo.

CUADRO Nº 3
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS,
PERIODO 2018-2019

(Importes en euros)

EJERCICIO	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	GRADO DE EJECUCIÓN (%)	OBLIGACIONES EN LA CUENTA 413(*)
2018	1.934.000.000,00	0	1.934.000.000,00	1.223.468.038,29	63,26	478.802.651,69
2019	1.934.000.000,00	(34.000.000,00)	1.900.000.000,00	1.812.615.774,49	95,40	481.621.258,92

Fuente: Estado de Liquidación del Presupuesto de Gastos del SEPE, ejercicios 2018 y 2019.

(*) Importe derivado del criterio establecido por la IGAE en el informe descrito en el siguiente subepígrafe.

I.7.5.2. RÉGIMEN CONTABLE

El régimen contable aplicable al SEPE, como organismo autónomo de la Administración Institucional del Estado, está regulado, básicamente, por: la *Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria*; la *Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública*, con carácter de plan contable marco para todas las Administraciones públicas y de aplicación obligatoria por las entidades integrantes del sector público administrativo estatal; y, en la *Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado*.

El procedimiento de registro contable de estas bonificaciones comienza con la recepción en el SEPE del *Informe T-8-T*²², remitido mensualmente por la TGSS, donde se detalla el importe de las bonificaciones de fomento de empleo aplicadas por las empresas en sus cotizaciones sociales, que sirve de base para generar el documento contable de autorización y compromiso del gasto y de reconocimiento de la obligación.

Además de la normativa anterior, es conveniente mencionar la consulta realizada por el SEPE²³ a la *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*, de fecha 30 de enero de 2018, en la que *“solicita criterio respecto a la imputación presupuestaria de todos los conceptos cuya información está contenida en el Informe T-8-T”*.

La IGAE respondió a la consulta anterior el 31 de julio de 2018, señalando, por un lado, que *“(…) Deben imputarse al presupuesto de ingresos, todos aquellos cobros de recursos presupuestarios que se perciban en la TGSS, como entidad que presta el servicio de recaudación al SEPE, antes del cierre del ejercicio presupuestario, siempre que la entidad cuente para la elaboración de sus cuentas anuales con la información necesaria para su cuantificación e imputación a los conceptos*

²² El *Informe T-8-T* representa una cuenta de relación de la TGSS con el SEPE, donde se recogen todas las operaciones realizadas por aquella por cuenta de este: proceso de recaudación e información de todas las operaciones de tesorería relacionadas con el desempleo y la formación, entre otros conceptos, atendiendo a un principio de caja única. La normativa básica reguladora del Informe T-8-T es la *Instrucción conjunta de las Direcciones Generales de la TGSS y del INEM (actual SEPE) en relación con los cargos y abonos por desempleo*, suscrita el 28 de junio de 1984.

²³ El origen de dicha consulta fue el pronunciamiento de la Intervención Delegada en el SEPE, mediante oficio de 16 de enero de 2018, en el que considera que, atendiendo a la fecha en la que se encontraban (en el ejercicio 2018) y, en aplicación de la regla 52 de la *Orden de 1 de febrero de 1996* por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, de los artículos 27.4 y 34 de la *Ley 47/2003* y de la *Orden HFP/1088/2017*, de 10 de noviembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2017, todos los ingresos y gastos propuestos, relativos a operaciones devengadas en el período agosto-diciembre de 2017, así como los reintegros *“deberían aplicarse al presupuesto corriente de 2018”*.

definitivos y ya se trate de cobros que vayan a suponer un reconocimiento simultáneo de derechos de cobro presupuestarios, como de cobro de derechos que se hubieran reconocido previamente en el ejercicio"; y, por otro, que deben imputarse al presupuesto de gastos del ejercicio, aquellas obligaciones para las que se dicte el acto administrativo dentro del propio ejercicio, con independencia del devengo de la operación desde el punto de vista económico patrimonial, entendiéndose por acto administrativo la comunicación de la TGSS al SEPE del *informe T-8-T*, lo que ha supuesto la modificación del criterio de imputación al presupuesto de estos gastos en el año 2018 y sucesivos, respecto al seguido en 2017 y ejercicios anteriores.

Así, en 2019 se registraron presupuestariamente las bonificaciones comunicadas en los *informes T-8-T* de noviembre y diciembre de 2018, por importe de 478.802.651,69 euros, y en 2020 las de noviembre y diciembre de 2019, por importe de 481.621.258,92 euros.

Por lo que respecta a los deudores por bonificaciones indebidamente aplicadas, se registran como derecho presupuestario en el subconcepto 129.00 *Cuotas de Desempleo*, y mientras no se cobren figuran en el inventario que suministra la TGSS como derechos pendientes de cobro. Financieramente, los deudores pendientes de cobro a 31 de diciembre se reflejan contablemente en la cuenta 729 *Cotizaciones Sociales* (los procedentes del ejercicio corriente) y en la cuenta 120 *Resultados de ejercicios anteriores* (los procedentes de ejercicios cerrados). Mensualmente se contabilizan los cobros de las cuotas de desempleo (que incluyen los reintegros de estas bonificaciones) y al cierre del ejercicio se ajusta el inventario con los datos proporcionados por la TGSS.

Los reintegros correspondientes a bonificaciones indebidamente aplicadas en las cotizaciones por medidas de fomento del empleo son comunicados mensualmente por la TGSS. El registro contable efectuado por el SEPE es el siguiente:

1. Los cobros a través del *informe T-8-T* de deudas no aplazadas ni objeto de una moratoria, se registran en el subconcepto de ingresos 129.00 *Cuotas de desempleo*, con independencia de que procedan del ejercicio corriente o de ejercicios cerrados, recaudados en vía voluntaria o en vía ejecutiva. Financieramente, los reintegros del ejercicio corriente se contabilizan en la cuenta 729 *Cotizaciones sociales* y los de ejercicios cerrados en la 120 *Resultados de ejercicios anteriores*.
2. Los cobros de las deudas que hayan sido objeto de aplazamiento o de moratoria para su cobro, con independencia de si proceden del ejercicio corriente o de cerrados, se registran como una menor obligación reconocida en el subconcepto presupuestario 487.03, por lo tanto, como un reintegro al presupuesto de gastos. Financieramente, tanto los reintegros procedentes del ejercicio corriente como los procedentes de ejercicios cerrados, se registran como un menor gasto en la cuenta 651.1 *Subvenciones al resto de entidades*. A fin de ejercicio se ajustará el inventario de aplazamientos y moratorias, con el fin de evitar duplicidades.

En el siguiente cuadro se muestra la deuda vencida, así como la deuda aplazada y en moratoria, de todas las bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo correspondiente a los ejercicios 2018 y de 2019:

CUADRO Nº 4

DEUDA POR BONIFICACIONES DE CUOTAS PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO, PERIODO 2018-2019

AÑO/ CONCEPTO	2018			2019		
	VENCIDA	APLAZADA	EN MORATORIA	VENCIDA	APLAZADA	EN MORATORIA
SALDO INICIAL	14.997.482,70	1.770.252,46	277.384,49	16.455.957,43	2.394.239,00	277.384,49
CARGOS	29.845.280,14	2.257.987,52	1.102,80	24.294.344,72	2.022.507,14	-
ANULACIONES	12.806.463,06	523.495,47		18.163.432,52	492.650,62	-
COBROS	15.580.342,35	1.110.505,51	1.102,80	8.177.463,09	1.652.755,86	-
SALDO FINAL	16.455.957,43	2.394.239,00	277.384,49	14.409.406,54	2.271.339,66	277.384,49

Fuente: Información proporcionada por el SEPE.

Los reintegros (cobros) derivados de bonificaciones de cuotas indebidamente aplicadas correspondientes a los ejercicios 2018 y 2019 fueron, respectivamente, 16.691.950,60 y 9.830.219 euros, con el siguiente detalle:

CUADRO Nº 5

REINTEGROS DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO, PERIODO 2018-2019

CONCEPTO	2018	2019	DIFERENCIA	% VARIACIÓN
DEUDA NO APLAZADA NI EN MORATORIA	15.580.342,35	8.177.463,09	(7.402.879,26)	(47,51)
DEUDA APLAZADA	1.110.505,51	1.652.755,86	542.250,35	48,83
DEUDA EN MORATORIA	1.102,80	0	(1.102,80)	(100,00)
TOTAL	16.691.950,66	9.830.218,95	(6.861.731,71)	(41,11)

Fuente: Información proporcionada por el SEPE.

Como se puede comprobar, los reintegros correspondientes a deuda no aplazada ni en moratoria han disminuido notablemente en 2019 (un 47,51 %), los de la deuda aplazada se han incrementado en un 48,83 % y los correspondientes a deuda en moratoria han desaparecido en su totalidad. En términos globales han caído un 41,11 %.

I.8. 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 los actuales titulares del Servicio Público de Empleo Estatal, de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para que pudiesen efectuar cuantas alegaciones estimasen pertinentes y para que presentasen los documentos y justificantes que considerasen convenientes. Con el mismo fin, se remitió el Anteproyecto de Informe a quienes fueron titulares de los citados órganos y entidades durante el

período fiscalizado. Asimismo, el Anteproyecto fue remitido a la Ministra de Trabajo y Economía Social, al Ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al Secretario de Estado de Empleo y Economía Social y al Secretario de Estado de Seguridad Social y Pensiones para su conocimiento, así como a quienes lo fueron durante el período fiscalizado.

La Tesorería General de la Seguridad Social solicitó ampliación de plazo para la formulación de alegaciones, que fue concedida.

Formularon alegaciones el Director General del Servicio Público de Empleo Estatal, el Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, la Directora General del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el ex Director General de la Tesorería General de la Seguridad Social, el Secretario de Estado de Seguridad Social y Pensiones y el ex Secretario de Estado de la Seguridad Social, a la vista de las cuales, este Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, aquellas se reflejan mediante notas al pie de página.

Debe indicarse que no han sido objeto de tratamiento específico aquellas alegaciones que han sido consideradas como meras explicaciones al no contradecir ni rebatir 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.

En cumplimiento del precitado artículo 44 de la Ley 7/1988, todas las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe de fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. APLICACIÓN Y CONTROL DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

II.1.1. Consideraciones previas

II.1.1.1. REMISIÓN DE INFORMACIÓN A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Como se ha señalado en el epígrafe I.7.2 del presente Informe, la Disposición adicional primera de la Ley 3/2012 establece que el SEPE debe remitir a la ITSS, con una periodicidad mensual, información sobre las bonificaciones aplicadas al objeto de facilitar la planificación y programación de su actuación inspectora. Sin embargo, a pesar de esta disposición, el SEPE no ha remitido esta información a la ITSS.

Además de lo anterior, existe un Convenio de colaboración suscrito con la ITSS²⁴, cuyo objetivo es mejorar las labores de fiscalización y control de las infracciones administrativas relacionadas con el área de gestión o conocimiento del SEPE. En desarrollo de este Convenio, se han articulado *Planes*

²⁴ Convenio de colaboración suscrito el 29 de noviembre de 2005 entre el SEPE y la entonces Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (actual Organismo Estatal ITSS).

*anuales de objetivos*²⁵, recogiéndose en el vigente en 2019 que “Con el objeto de comprobar la adecuada aplicación de las bonificaciones de fomento del empleo, el SEPE procederá a facilitar periódicamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los datos de las empresas que hayan declarado la aplicación de este tipo de bonificaciones. En la citada información se incluirán los datos de las empresas y de los contratos bonificados realizados, a fin de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social inicie las actuaciones comprobatorias oportunas”. No obstante lo anterior, no consta en la ITSS que el SEPE haya remitido periódicamente datos de empresas beneficiarias de este tipo de bonificaciones solicitando la actuación de la ITSS.

Con fecha de 1 de agosto de 2019, la ITSS remitió un escrito al SEPE con el fin de facilitar la consecución de los objetivos que marca el *Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020*, en el que, entre otras cuestiones, se solicitaba al SEPE “información relacionada con el acceso a bonificaciones detalladas por colectivos”. A la fecha de redacción de este Informe, consta que el SEPE y la ITSS están manteniendo reuniones para tratar, entre otros asuntos, el del acceso a las bases de datos del citado organismo, como un elemento estratégico para la lucha contra el fraude, pero también para la modernización y mejora de la eficacia de la ITSS.

En relación con lo dispuesto en el Acuerdo de encomienda de gestión sobre la comunicación directa de la TGSS a la ITSS de las bonificaciones aplicadas en los documentos de cotización, a efectos de que se realicen, en su caso, las correspondientes actuaciones inspectoras, “excepto en aquellos supuestos en los que la Tesorería General de la Seguridad Social deba actuar directamente conforme al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social”, hay que mencionar que, para las bonificaciones objeto de este Informe, la TGSS es competente para actuar directamente y emitir reclamación de deuda (por bonificaciones indebidas) en aquellos supuestos en los que se produce el incumplimiento de alguno de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de las bonificaciones exige para tener derecho a las mismas, conforme a lo establecido en el *Real Decreto 1415/2004*.

II.1.1.2. CARENCIAS TÉCNICAS DEL SISTEMA DE AUTOLIQUIDACIÓN DE CUOTAS Y SUPERACIÓN DE ESTAS

El Tribunal de Cuentas ya puso de manifiesto en el *Informe de Fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva*, aprobado el 26 de junio de 2008, lo siguiente: “Este sistema de autoliquidación de las cotizaciones sociales, presenta importantes deficiencias, derivadas de la falta de comprobación de la información aportada por los empresarios en el momento de la liquidación de las cotizaciones sociales, con la información que consta en el Fichero General de Afiliación, para verificar que la liquidación de cuotas practicadas es correcta”. En dicho Informe se recomendó la “sustitución del actual sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales por otro sistema de control de cotizaciones a nivel de trabajador, en el que sea la propia Tesorería General la que realice el cálculo individualizado de las cuotas sociales de los trabajadores de cada empresa según la información existente en sus Ficheros Generales de Afiliación y Recaudación”.

Como se ha indicado en el epígrafe I.7.3 del presente Informe, en los últimos años y en cumplimiento de lo previsto en la *Ley 34/2014*, se ha producido, de manera paulatina, un cambio en el sistema de liquidación de cuotas, pasando de un modelo de autoliquidación por parte de las empresas a un modelo de facturación por parte de la TGSS, denominado SLD. Durante un periodo de tiempo

²⁵ Durante el ámbito temporal de la presente fiscalización, el *Plan anual de objetivos Servicio Público de Empleo Estatal - Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, de 19 de junio de 2018 (cuya vigencia se extiende a 2019).

transitorio han coexistido los dos sistemas, por lo que en la presente fiscalización se ha verificado la gestión y el control de las bonificaciones realizado por la TGSS de ambos.

Además de diseñar y poner en funcionamiento el SLD, la TGSS ha recurrido a la utilización de los nuevos medios técnicos disponibles y procedimientos informáticos de cruce de información para revisar la totalidad de las deducciones aplicadas en boletines de cotización presentados mediante el sistema de autoliquidación, verificando nuevamente, tanto la existencia del correspondiente derecho al beneficio, como que el importe de la bonificación aplicada por el empresario no excediera del correspondiente, según los datos del FGA y los programas y aplicaciones para la gestión liquidatoria.

La revisión de las citadas liquidaciones se inició en octubre de 2017, extendiéndose al período máximo anterior que la extinción de posibles deudas por prescripción permitió (cuatro años), procediéndose a la reclamación de bonificaciones indebidas por importe total de 248.209.983,26²⁶ euros que, con la aplicación del anterior sistema de control, no habían sido detectadas.

II.1.2. Aplicación y control

En el artículo 7 de la *Ley 3/2012* y, por la remisión legal del apartado 3 del mismo, en los artículos correspondientes de la *Ley 43/2006*, se regulan los requisitos a cumplir por parte de los trabajadores y de las empresas beneficiarias, así como otros requisitos generales y la cuantía de la bonificación.

En este epígrafe se reflejan los resultados más significativos de las comprobaciones realizadas sobre los procedimientos de gestión y control establecidos en el periodo 2018-2019 para el cumplimiento de dichos requisitos y de la normativa reguladora de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización. Conviene señalar que no se mencionan aquellos requisitos en los que, tras la realización de las pruebas de auditoría, tanto sustantivas como de cumplimiento, se ha verificado el correcto funcionamiento del control articulado.

II.1.2.1. REQUISITOS A CUMPLIR POR LOS TRABAJADORES PARA LA APLICACIÓN DE LAS BONIFICACIONES

1. El trabajador deberá tener suscrito y en vigor un contrato temporal P/R/S en el momento de la conversión (artículo 7.1 de la *Ley 3/2012*):

En la fiscalización se ha verificado que los contratos previos a la conversión fueran, efectivamente, contratos P/R/S. De las 62.192 relaciones laborales con bonificación existentes desde que entró en vigor la *Ley 3/2012* hasta agosto de 2019, 55.049 fueron contratos en prácticas, y solo se han detectado ocho supuestos en los que los contratos previos a la conversión eran de una modalidad distinta a la de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación. Son ocho supuestos en los que las claves de las modalidades de los contratos temporales corresponden a trabajadores contratados por empresas de inserción, cuya finalidad es la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. La TGSS ha confirmado que estas bonificaciones fueron aplicadas indebidamente y que serán objeto de reclamación (el importe total de bonificaciones mal aplicadas es de 4.112,64 euros).

²⁶ Este importe se corresponde con las deducciones indebidamente aplicadas correspondientes, no solo a las bonificaciones objeto de la presente fiscalización, sino a la totalidad de bonificaciones y reducciones vigentes en los periodos en los que se utilizó la herramienta SAS para su detección.

2. La transformación en indefinidos de los contratos en prácticas debe tener lugar a la finalización de su duración inicial o prorrogada (Artículo 7.1 de la *Ley 3/2012*):

De acuerdo con lo previsto en la *Ley 3/2012*, los contratos de relevo y de sustitución pueden convertirse en indefinidos en cualquier momento durante su vigencia, mientras que para los de prácticas se exige que haya finalizado su duración inicial o prorrogada.

A efectos de comprobar el cumplimiento de este requisito, y tras manifestar la TGSS la imposibilidad de poder efectuar un control sistemático de la fecha de finalización, tanto inicial como prorrogada, de los contratos en prácticas por carecer de dicha información, este Tribunal solicitó al SEPE información sobre la fecha de finalización de los contratos de esta modalidad que constaban en la base de datos como bonificados. Dicha información fue extraída de la aplicación web *Comunicación de la Contratación Laboral a través de Internet (CONTRATA)*²⁷.

Las fechas de finalización de los contratos, proporcionadas por el SEPE, se contrastaron con las fechas de conversión en indefinidos de los mismos, detectándose 1.673 casos en los que la conversión se produjo antes de la finalización registrada del mismo, en cuyo caso se habría producido la aplicación indebida de la bonificación por importe de, al menos, 1.472.384 euros.

Asimismo, en la fiscalización se ha analizado el cumplimiento de los plazos establecidos en la regulación de los contratos en prácticas vigente en el periodo fiscalizado²⁸, ya que, en caso de incumplimiento de los mismos, las bonificaciones correspondientes habrían resultado indebidamente aplicadas. En concreto, la duración de los contratos en prácticas se establecía en un mínimo de seis meses y un máximo de dos años, con la posibilidad de concertar dos prórrogas por un mínimo de seis meses cada una y sin exceder la duración máxima de dos años.

Para ello, se ha solicitado al SEPE información sobre la duración de contratos en prácticas e información sobre sus prórrogas, extraída por ese organismo de la aplicación web *CONTRATA*, según la cual 15.013 contratos tenían una prórroga y 25.928 tenían dos prórrogas.

De la comprobación efectuada, cabe deducir lo siguiente:

- a) En relación con la duración mínima de los contratos en prácticas, se han detectado 241 contratos cuya duración ha sido inferior a seis meses.

De una muestra de nueve contratos, en todos ellos la TGSS, tras revisar los datos que proporciona el propio empresario, confirmó la aplicación indebida de la bonificación (el importe total de la deuda a reclamar es de 11.372,92 euros) y está en proceso de reclamación la correspondiente deuda (excepto en tres contratos, para los que la deuda, por un importe total de 3.465,15 euros, no se puede recuperar, ya sea total o parcialmente, por haber transcurrido más de cuatro años desde la aplicación de la bonificación). Ante esta incidencia, la TGSS manifiesta que se debe a un problema técnico puntual detectado a finales de 2019 en relación

²⁷ De acuerdo con la información proporcionada por el SEPE, esta aplicación web, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Economía Social, tiene por finalidad facilitar la obligación formal que tienen los empresarios de comunicar a las oficinas públicas de empleo la duración de los contratos de trabajo que celebren, regulada en el artículo 8.3 del TRLET, pero no la de validar la legalidad de los mismos. En este punto, se solicitó información sobre un total de 55.049 contratos, proporcionando el SEPE información sobre 49.102.

²⁸ Artículo 11.1.b) del TRLET y 19.1 del *Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos*. Tras la entrada en vigor del *Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*, la regulación de la duración de estos contratos ha pasado al artículo 11.2.g) del TRET, fijándola en un mínimo de tres meses y un máximo de dos años.

con los contratos de trabajo en prácticas *a tiempo parcial*. Asimismo, la TGSS ha indicado que está trabajando en la depuración de estos datos y ha extraído de su sistema de información un listado con los casos en los que se ha producido esa incidencia, con el objeto de que las Direcciones Provinciales (DDPP) puedan analizarlos y comprobar si procede la reclamación de posibles bonificaciones indebidamente aplicadas.

Durante los trabajos de fiscalización se ha solicitado el citado listado con el fin de verificar que recogía al menos los 241 contratos en prácticas detectados por este Tribunal, constatándose la falta de 133 de ellos, de los que 49 no se corresponden con el error técnico descrito por la TGSS, ya que se trata de casos en los que el contrato que se convierte es *a tiempo completo*, y no a *tiempo parcial*.

La TGSS ha manifestado estar analizando estos casos.

- b) En relación con la duración mínima de las prórrogas (seis meses), se han detectado 253 contratos que no la alcanzaban.

Durante los trabajos de fiscalización se ha solicitado información a la TGSS sobre la verificación que realiza para controlar este requisito. El servicio común ha puesto de manifiesto la dificultad que tiene para comprobar tanto las prórrogas como su duración debido a que “(...) *no dispone de información de cuándo se concierta una prórroga de un contrato en prácticas ya formalizado, y tampoco dispone de información de cuándo se ha concertado entre empresa y trabajador la finalización de dichas prórrogas*”.

Dado que el SEPE sí dispone de la información sobre las prórrogas y la duración de los contratos que le comunican los empresarios a través de la aplicación web *CONTRATA*, se le remitió una muestra de nueve contratos en los que la duración de la prórroga era inferior a seis meses, justificando este hecho en la existencia de una relación laboral previa de contrato en prácticas con la empresa, o la transformación en contrato indefinido no bonificado, entre otras causas. No obstante, el Organismo reconoce que es necesario un estudio pormenorizado de cada contrato con el fin de verificar la causa del incumplimiento del periodo mínimo y que la mencionada aplicación web, si bien avisa del error al empresario, le permite seguir adelante con el registro de prórrogas con duración inferior a los 6 meses.

- c) En cuanto a la duración máxima de los contratos en prácticas (dos años), en la base de datos facilitada por la TGSS (55.049 contratos en prácticas) se han detectado 311 relaciones laborales en las que se supera dicha duración. De ellas, se ha seleccionado una muestra de 30, siendo los resultados más significativos de su análisis, los siguientes:
- Para 22 de las relaciones laborales analizadas la TGSS ha facilitado explicación, indicando que la duración superior se encuentra justificada por distintas causas: porque el contrato temporal en el momento de la conversión era de relevo y no en prácticas (a pesar de que en la base de datos figuraban como en prácticas), por haberse producido suspensiones²⁹ en esos contratos en prácticas (durante las cuales, lógicamente, no se aplica bonificación), o por haber concurrido alguna de las excepciones a la duración máxima, como es el caso de los contratos concertados con personal investigador al servicio del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación³⁰.

²⁹ Reguladas en la sección 3ª *Suspensión del contrato*, del capítulo III *Modificación, suspensión y extinción del contrato de trabajo*, del Título I *De la relación individual del trabajador* del TRLET.

³⁰ Artículo 22.1 de la *Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*.

- Para las ocho restantes (se trata de dos trabajadores que tienen relación laboral con ocho CCC distintos al existir una sucesión empresarial), la TGSS señala que no dispone de la información necesaria para verificarlas debido a que *“El SEPE no proporciona información a la TGSS sobre si los trabajadores a los que se ha transformado un contrato de prácticas en otro indefinido han visto realizada la transformación en un momento en el que el trabajador no podía tener dicho contrato de prácticas por haber transcurrido el tiempo máximo de duración del mismo (...)”*. En su caso, el importe de la bonificación indebidamente aplicado habría sido de, al menos, 2.977,78 euros.

Por último, y como consecuencia de las incidencias anteriores, el SEPE ha manifestado su compromiso para que *“Con la fórmula más adecuada de interoperabilidad que se establezca entre la Tesorería y el SEPE, proporcione la información correspondiente a la fecha de finalización de los contratos iniciales o prorrogas de los contratos en prácticas de que se disponga en la aplicación CONTRATA, para que ese servicio común pueda llevar a cabo correctamente las actividades de control que tiene encomendadas”*.

3. El trabajador no puede tener relación de conyugalidad o parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive con el empresario o con quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración (artículo 6.1.b) de la *Ley 43/2006*):

El control de este requisito, tal y como ha señalado la TGSS durante la realización de los trabajos de fiscalización, presenta significativas dificultades, tanto de carácter jurídico como técnico, que impiden recabar la información de los posibles vínculos familiares entre empresarios y trabajadores. En su opinión, el control de este requisito implicaría incorporar en su sistema *“la totalidad de los vínculos familiares entre, no solo los trabajadores de alta y empresarios, sino también entre trabajadores y miembros de los órganos de administraciones de las entidades que revistan la forma jurídica de sociedad”*.

En la actualidad, el único medio de control arbitrado para verificar la ausencia de consanguinidad o parentesco es la declaración responsable que los empresarios suscriben en el momento de comunicar el alta de un trabajador que implique la aplicación de un beneficio en la cotización, declaración en la que manifiestan la concurrencia de los requisitos y la inexistencia de las exclusiones legalmente establecidas de acuerdo con lo estipulado en el artículo 69 de la *Ley 39/2015*. No obstante, la TGSS ha manifestado a este Tribunal que está trabajando en la exigencia de una declaración específica para este requisito, consistente en que cuando el empresario comunique el alta bonificada de un trabajador, declare expresamente, en su caso, la existencia de vínculo familiar hasta el segundo grado.

Con el fin de tratar de identificar supuestos de vínculo familiar hasta el segundo grado entre el empresario y el trabajador, durante los trabajos de fiscalización se seleccionó una muestra de 19 casos respecto de los cuales se solicitó información al *Registro Civil*, a través de la *Secretaría de Estado de Justicia*. En su contestación, la Secretaría de Estado aportó alguno de los datos de los que disponen los registros civiles, al no haber podido *“identificar a los hijos ni otros familiares a partir de la información disponible en la aplicación INFOREG”*. Comprobada la información remitida, únicamente en dos casos constaba la existencia de matrimonio.

Al no tener acceso a esta información a través de los registros civiles correspondientes, se solicitaron a la *Unidad de Padrón del Instituto Nacional de Estadística* los datos de convivencia³¹ de esos 19 casos, consultándose, asimismo, los nombres y apellidos de los empresarios y miembros del órgano de administración de las empresas. Efectuado el cruce de los resultados de ambas

³¹ La extracción solicitada se ha producido con la información obrante en el padrón a partir de junio de 2017.

fuentes de información, se han detectado cuatro contratos en los que los apellidos del empresario y del trabajador bonificado coinciden. A pesar de que las dos fuentes consultadas no proporcionan información sobre el grado de consanguinidad o afinidad, debido a la coincidencia de apellidos cabe la posibilidad de que se haya incumplido este requisito y que, por tanto, las bonificaciones se hubieran aplicado indebidamente.

II.1.2.2. REQUISITOS A CUMPLIR POR LA EMPRESA BENEFICIARIA

1. Tener menos de 50 trabajadores en el momento de la contratación (artículo 7.2 de la Ley 3/2012):

Dada la posible interpretación errónea que pudiera desprenderse del literal del citado artículo 7.2, que dispone que *“Podrán ser beneficiarios de las bonificaciones establecidas en este artículo las empresas que tengan menos de cincuenta trabajadores en el momento de producirse la contratación”* la TGSS ha establecido el criterio de considerar que el *momento de la contratación* para efectuar el control de este requisito, es el momento en el que se produce la conversión del contrato temporal en indefinido, y no el momento de la contratación del contrato temporal previo a esa conversión.

Consultada la base de datos proporcionada por la TGSS (62.192 contratos P/R/S), se han detectado 144 contratos en los que la empresa ha excedido el número de trabajadores establecido en la norma en el momento de la conversión. Se ha analizado una muestra de diez de estos casos, con los siguientes resultados: en tres de ellos el número de trabajadores proporcionado por la TGSS era erróneo, por lo que no se incumplía la norma, y en los siete restantes se ha producido la aplicación indebida de la bonificación por los siguientes motivos:

a) Distinta interpretación por el responsable de la Dirección Provincial (DP) respecto al *momento de la contratación*, interpretando que dicho momento se produce con la celebración del contrato temporal, y no con la conversión en indefinido:

En cinco contratos, a pesar de que el control inicial del sistema funcionó correctamente y excluyó a estas empresas del derecho a aplicar bonificación por tener en su plantilla más de 49 trabajadores en el momento de la conversión, el responsable de la DP correspondiente eliminó manualmente la exclusión automática del sistema, por lo que estas empresas pudieron disfrutar de las bonificaciones sin tener derecho a ellas.

Ante esta incidencia la TGSS ha manifestado que procederá, por un lado, a impartir instrucciones a sus DDPP en relación con la fecha en la que se debe revisar el número de trabajadores de la empresa y, por otro, a eliminar la posibilidad de corregir manualmente la exclusión automática del sistema por exceso del número de trabajadores en plantilla.

En relación con los cinco contratos mencionados en los que las bonificaciones aplicadas resultaron indebidas por importe de 2.868,13 euros, la situación es la siguiente: la deuda de dos de ellos, por importe de 547,44 euros, no se puede recuperar al haber prescrito; la deuda de otro contrato ya ha sido recuperada, por importe de 867,87 euros; y, la deuda de otros dos contratos se encuentra en proceso de reclamación, por importe de 1.452,82 euros.

b) El control automático del sistema no ha funcionado en aquellos supuestos en los que al contrato en prácticas le ha precedido uno para la formación y el aprendizaje (se ha detectado esta situación en dos casos).

Con el fin de verificar esta incidencia, se solicitaron a la TGSS los expedientes de un total de once casos con exceso de trabajadores en el momento de la conversión en los que al contrato en prácticas le precedía uno para la formación y el aprendizaje, entre los cuales estaban los dos casos detectados. En todos ellos se había producido la aplicación indebida de la bonificación por un importe total de 13.738,59 euros. La TGSS ha solicitado a las DDPP la corrección de la situación y la emisión de las correspondientes reclamaciones administrativas de deuda, si bien, en uno de ellos, por importe de 1.500 euros, la deuda habría prescrito.

La TGSS ha señalado en el curso de la fiscalización que esta incidencia ha sido corregida en el sistema para evitar que en el futuro vuelva a producirse.

2. Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias³² y frente a la Seguridad Social (artículo 5.a) Ley 43/2006):

Este requisito se exige tanto en la fecha de acceso a las bonificaciones como durante su aplicación. En el supuesto de que durante la aplicación de la bonificación se produzca una falta de ingreso en plazo reglamentario de dichas obligaciones, la consecuencia es la pérdida automática de las bonificaciones correspondientes respecto de las cuotas relativas a los períodos no ingresados en dicho plazo y, además, dicho periodo se tiene en cuenta como consumido para el cómputo del tiempo máximo de bonificación.

2.1. Obligaciones tributarias:

El control de este requisito se realiza mediante una verificación automática del sistema que ratifica si la empresa está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias según la información que suministra la *Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)*³³. Dicho control tiene lugar cuando el empresario solicita la variación de datos y el sistema registra la conversión de los contratos P/R/S (*control de alta*), lo que implica, en el caso de que se encuentre al corriente en las mismas, el derecho a aplicar la bonificación que corresponda. En caso de que el control indique que la empresa no se halla al corriente en sus obligaciones tributarias, no aplica ninguna bonificación. El control se reitera cada seis meses (que es el plazo de duración de los certificados de estar al corriente de las obligaciones tributarias) durante la aplicación de las bonificaciones correspondientes (*control de mantenimiento*)³⁴.

En cuanto al *control de alta*, tras la incorporación en el FGA de las altas y de las variaciones de datos por parte del empresario, determinantes del acceso a cualquier bonificación de cuotas, se procede a buscar la existencia de certificado positivo previo en vigor registrado en el sistema. Si este certificado existe, se supera el control y se permite la aplicación de la bonificación. En caso contrario, se incluye a la empresa en un fichero que se envía automáticamente a la AEAT con la relación de identificadores de empresarios titulares de los CCC donde han causado alta, o variación de datos, los trabajadores en cuestión. La AEAT devuelve la información a la TGSS sobre la situación de los empresarios, en cuanto al cumplimiento de obligaciones tributarias. Si la información muestra que el empresario no se encuentra al corriente de las mismas (certificado negativo, en la

³² En el anexo número 6 se recoge el procedimiento establecido por la TGSS para efectuar el control de la condición de deudor con la AEAT.

³³ En el año 2008 la AEAT y la TGSS suscribieron un Acuerdo para el suministro de información a efectos de la comprobación del cumplimiento de las obligaciones tributarias en los procedimientos de la Seguridad Social.

³⁴ La TGSS dictó las instrucciones oportunas en relación con el Acuerdo referido en la nota al pie anterior mediante un documento de 30 de julio de 2009, en el que se especifica que "Se considerará que las empresas a los que se refieren se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, a efectos del cumplimiento del requisito establecido en la letra a) del artículo 5 de la Ley 43/2006, durante un plazo de 6 meses".

terminología de la TGSS), se corrige el tipo de contrato registrado por el de transformaciones no incentivadas mediante bonificación.

Con respecto al *control de mantenimiento* durante toda la vigencia de las bonificaciones, se efectúa quince días antes de que venzan los seis meses de validez del certificado anterior. En el caso de que se advierta que el empresario no está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, se procede a informar a la DP correspondiente (que será la del CCC donde figure de alta el trabajador incentivado), a efectos de que comunique al empresario que perderá el derecho a continuar aplicándose las bonificaciones que viniera disfrutando en el caso de que no subsane la situación. Para hacerlo, dispone de los mencionados quince días que transcurren desde que se efectúa el control hasta que caduca el certificado.

Cabe destacar que la implantación técnica del procedimiento automatizado de verificación del mantenimiento del requisito no tuvo lugar hasta diciembre de 2016, por lo que el control efectuado hasta esa fecha era manual.

Del análisis del procedimiento anterior y de las pruebas realizadas, cabe destacar los siguientes aspectos:

a) Sobre la duración de la validez del certificado emitido por la AEAT:

Se ha detectado que, al realizar el control de mantenimiento, en caso de certificado negativo la pérdida del derecho a aplicarse la bonificación correspondiente tiene efectos a partir de la fecha de caducidad del certificado positivo anterior y no desde el momento en que se tiene conocimiento de la existencia de la deuda tributaria, que es cuando dicho certificado negativo es emitido (15 días antes de dicha fecha caducidad). La TGSS fundamenta esta actuación en la disposición adicional 27ª de la *Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, que dispone: *“El cumplimiento del requisito de hallarse al corriente en las obligaciones tributarias para poder acogerse a cualesquiera bonificaciones y reducciones en cuotas a la Seguridad Social, que así lo tengan establecido, y para el mantenimiento del derecho a las mismas, se acreditará mediante la expedición del correspondiente certificado por vía telemática por el órgano competente para ello. El mencionado certificado tendrá una validez de seis meses y a todos los efectos se considerará cumplido este requisito durante el citado plazo cuando el certificado emitido sea positivo”*. Pero la forma de aplicar este precepto por la TGSS tiene como efecto que no se considere como aplicación indebida de bonificaciones el periodo de 15 días antes referido (o los días que tarde el empresario, en su caso, en regularizar su situación tributaria), a pesar de que el incumplimiento de ese requisito ya es conocido y no correspondería, en consecuencia, la aplicación de la bonificación. A juicio de este Tribunal de Cuentas, la referencia contenida en la disposición adicional 27ª a que el plazo de vigencia de los certificados positivos sea de seis meses *“a todos los efectos”* no debería ser interpretada de forma que, conocido un incumplimiento con anterioridad a su vencimiento (quince días antes, en este caso), este no se vea reflejado en la aplicación de la bonificación.

A este respecto, no cabe desconocer la regla general establecida en el artículo 75.2 del *Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos*, en virtud de la cual *“Salvo que la normativa específica del certificado establezca otra cosa, los certificados tributarios tendrán validez... mientras no se produzcan modificaciones de las circunstancias determinantes de su contenido...”*.

En consecuencia, el empresario no deja, en ningún momento, de tener la obligación de estar al corriente con la AEAT para mantener los beneficios sociales (al margen de que, en principio, no resulte necesario efectuar comprobaciones durante los seis meses de validez del certificado tributario). Por lo tanto, una vez que se confirma la pérdida del derecho a la bonificación, esta resultaría indebida durante esos quince días previos a la finalización de la validez del certificado tributario positivo correspondiente³⁵.

b) Sobre el registro manual en el sistema de las fechas de los certificados tributarios:

Las DDPP, simultáneamente a la comunicación a la empresa de que no está al corriente de sus obligaciones tributarias y que tiene quince días para regularizar la situación, anotan en el sistema informático un registro con esa fecha (*fecha de mecanización*) para impedir la bonificación con efectos del día posterior a la fecha de caducidad del certificado positivo vigente (*fecha de efectos*).

A la vista de que la introducción de la fecha en el sistema informático es una actuación manual y dado el volumen significativo de certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias, y con el fin de descartar el riesgo de que se estuvieran produciendo errores y demoras en la introducción de las citadas fechas que podrían dar lugar a la existencia de bonificaciones indebidas, durante los trabajos de fiscalización se efectuaron las siguientes actuaciones, a partir de la información proporcionada por la TGSS:

- b.1) Se solicitó información de los certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias que afectarían a empresas que se hubieran beneficiado de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización durante el periodo 2017-2019, en la que figuraran tanto las fechas de registro del momento en el que las DDPP comunican a los empresarios la situación, como las fechas de efectos a partir de las cuales dejarían de aplicarse las bonificaciones en el caso de mantenerse el citado incumplimiento.

En la base de datos proporcionada figuraban 1.799 supuestos de emisión de certificado de incumplimiento, si bien, no constaba la fecha de mecanización de los certificados emitidos por la AEAT, proporcionando exclusivamente las fechas de efectos, lo que ha condicionado el análisis.

La verificación se ha efectuado sobre los 296 certificados correspondientes a empresas que habían bonificado por un periodo de tres años (el tiempo máximo establecido en la normativa), y a otros 57 certificados elegidos aleatoriamente.

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de los 296 certificados citados anteriormente son los siguientes:

- En nueve contratos, se aplicaron bonificaciones en períodos en los que la empresa no estaba al corriente en sus obligaciones tributarias, debido a la mecanización tardía de los

³⁵ La TGSS manifiesta en sus alegaciones que, con respecto a la validez del certificado emitido por la AEAT, la disposición adicional 27ª de la *Ley 18/2014, de 15 de octubre*, avalaría su actuación y entiende que no le resulta de aplicación el Real Decreto 1065/2007, ya que la voluntad del legislador es que se considere al empleador al corriente durante el periodo de seis meses para proporcionar un margen de seguridad jurídica a los empresarios. Esta alegación no es compartida por este Tribunal de Cuentas, ya que la citada Disposición Adicional no contradice lo que establece el Real Decreto, que indica que estos certificados tendrán validez mientras no se produzcan modificaciones de las circunstancias determinantes de su contenido, situación que se produce cuando la Tesorería tiene conocimiento, por cualquier medio, de que el interesado no se halla al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

certificados correspondientes. Sin embargo, el importe total indebidamente aplicado ascendió únicamente a 888,53 euros.

Conviene destacar que para estos contratos la tramitación de la deuda no ha sido efectuada por la DP correspondiente, sino que se ha optado por su reclamación al aplicar el procedimiento de revisión de la totalidad de las bonificaciones descrito en el subepígrafe II.1.1.2 del presente Informe. No obstante, la TGSS debería realizar esta actuación de manera diligente, dado que, considerando la fecha que presenta alguno de estos contratos, cabe la posibilidad de que opere la prescripción.

- En tres contratos la empresa no pudo aplicar la bonificación a pesar de estar al corriente de sus obligaciones tributarias, como consecuencia de la mecanización tardía del cambio de situación de la deuda. En estos supuestos, no está prevista la regularización de oficio por parte de la TGSS, sino que las bonificaciones no aplicadas han de ser reclamadas por parte de los beneficiarios.
- En el resto de los contratos de la muestra, se ha comprobado que los certificados negativos se referían a periodos en los que la empresa no estaba aplicando la bonificación.

En cuanto al análisis de la muestra de 57 certificados elegidos aleatoriamente, los resultados más significativos son los siguientes:

- En dos contratos (por un importe total bonificado de 112,77 euros), la mecanización tardía de la fecha de efectos del certificado por parte de las DDPP implicó la aplicación indebida de la bonificación. Hay que remarcar que estas empresas ya se encontraban adheridas al SLD.
- En seis contratos (por un total bonificado de 983,30 euros), a pesar de que la fecha de mecanización del certificado negativo fue correcta, el control no impidió la aplicación indebida de la bonificación correspondiente por parte de estas empresas, que estaban aún adheridas al sistema de autoliquidación.

b.2) Con el fin de completar el análisis efectuado, se solicitó a la TGSS que incorporase a la base de datos inicialmente solicitada por este Tribunal, la fecha de mecanización de los certificados negativos, procediéndose al análisis de los 51 certificados en los que el tiempo transcurrido entre la fecha de efectos y la de mecanización era mayor. Los resultados más significativos obtenidos son los siguientes:

- En trece contratos (por un importe total bonificado de 1.988,41 euros), el retraso en la mecanización generó la aplicación indebida de bonificaciones que, según manifiesta la TGSS, serán reclamadas cuando se aplique el procedimiento descrito en el subepígrafe II.1.1.2. A la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, dos de los casos, ambos pertenecientes a la misma empresa, por importe de 1.071,23 euros, se encontraban en riesgo de prescripción.
- En los restantes supuestos no se ha producido una bonificación indebida ya sea porque las fechas no afectaban al periodo de la bonificación o bien porque la fecha de mecanización que figuraba en el FGA era errónea.

b.3) Tras detectar supuestos de posible prescripción del derecho a reclamar la bonificación indebida, se solicitó a la TGSS que ampliara la base de datos inicial con información de los

certificados negativos para las empresas que hubieran aplicado bonificaciones en el periodo 2012-2016:

Como se ha indicado anteriormente, hasta diciembre de 2016 la TGSS no tenía establecido el control automatizado del mantenimiento del requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias que deben cumplir las empresas beneficiarias de las bonificaciones. Como consecuencia de la implantación de este control y, a la vista de las estadísticas de certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias proporcionadas por la TGSS, se puede observar cómo el número de certificados introducidos en el sistema es muy superior a partir de 2017 (2,4 veces superior a la cifra de 2016 y 3,8 superior a la de 2015).

La base de datos facilitada por la TGSS incluye solo 206 certificados, todos introducidos en el sistema en el mes de diciembre de 2016, con independencia del año en que causaron efectos.

Se ha seleccionado una muestra de 68 casos (en 36 había una diferencia de más de cuatro años entre las fechas de mecanización y de efectos de certificados, y los 32 restantes elegidos de manera aleatoria).

De estos 68 casos, se ha verificado la existencia de una aplicación excesiva de la bonificación en 33 de ellos, por un importe total de 22.137,43 euros. Además, la existencia de prescripción ha sido confirmada en 21 supuestos, por un importe total de 11.987,05 euros. De esta cantidad, dadas las fechas en las que se mecanizó el certificado negativo y, por tanto, se pudo tener conocimiento de la existencia de bonificación indebida, la TGSS podría haber recuperado 5.306,23 euros si hubiera iniciado en ese momento la tramitación de la deuda³⁶.

2.2. Obligaciones con la Seguridad Social:

El control del cumplimiento del requisito de que el empresario está al corriente en sus obligaciones con la Seguridad Social se efectúa cuando se solicita la variación de datos por la conversión del contrato en indefinido bonificable (*control de alta*) y cada vez que se presenta una liquidación de cuota mensual (*control de mantenimiento*). El ámbito objetivo y subjetivo del control que efectúa la TGSS varía en función del momento en el que este se realiza:

- En relación con el *control de alta*, se tiene en cuenta el apartado 1 del artículo 20 del TRLGSS, según el cual *“Únicamente podrán obtener reducciones, bonificaciones o cualquier otro beneficio en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta, las empresas (...) que se entienda que se encuentren al corriente en el pago de las mismas en la fecha de su concesión”*, si bien la TGSS ha indicado que lo anterior *“no puede eximir a los sujetos responsables de su obligación de estar al corriente en las demás obligaciones de la Seguridad Social”*.
- Con respecto al *control de mantenimiento* del derecho, la TGSS tiene en cuenta el apartado 3 del precitado artículo 20 del TRLGSS, que dispone que *“La falta de ingreso en plazo reglamentario de las cuotas de la Seguridad Social y por conceptos de recaudación conjunta devengadas con posterioridad a la obtención de los beneficios en la cotización dará lugar únicamente a su pérdida automática respecto de las cuotas correspondientes a períodos no*

³⁶ En el anexo número 7 se detallan los 33 expedientes con bonificación indebida, incluyendo los 21 expedientes donde se ha confirmado la existencia de prescripción.

ingresados en dicho plazo, salvo que sea debida a error de la Administración de la Seguridad Social”.

No se han encontrado incidencias en las pruebas efectuadas para verificar el cumplimiento de este requisito.

3. No haber sido excluida del acceso a los beneficios de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas (artículo 5.b) *Ley 43/2006*):

En relación con el control del cumplimiento de este requisito, hay que tener en cuenta la evolución producida en la redacción del artículo 46.2 del *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*, al cual se remite el artículo 5.b) de la *Ley 43/2006*, que ha tenido como consecuencia que en la actualidad la pérdida de bonificaciones puede tener lugar, no solo en el supuesto de infracciones muy graves, sino también en el supuesto de infracciones graves³⁷.

El procedimiento de control implantado por la TGSS comienza con el registro en el FGA del acta de infracción remitida por la ITSS, que se realiza manualmente por parte de las DDPP³⁸. Posteriormente, el sistema realiza una serie de comprobaciones automáticas (anota la fecha de la infracción, comprueba en cada alta nueva la existencia de actas si conllevan exclusión, entre otras) respecto de los trabajadores que quedan identificados en la misma.

A partir de la base de datos facilitada por la TGSS, se ha solicitado información de los dieciséis casos en los que se ha producido la pérdida de beneficios derivada de la comisión de una infracción grave o muy grave. En nueve de ellos, se ha generado la correspondiente deuda desde la fecha de la infracción; sin embargo, en los siete restantes, de acuerdo con la respuesta de la TGSS, se está a la espera de que la deuda sea detectada y generada por el procedimiento de revisión de la totalidad de las deducciones al que se hace referencia posteriormente en el epígrafe II.1.3 del presente Informe³⁹.

³⁷ Inicialmente, el artículo 46 disponía que, sin perjuicio de las sanciones correspondientes, los empresarios que hubieran cometido infracciones muy graves en materia de empleo y de protección por desempleo podrían ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período máximo de un año. Sin embargo, tras diversas modificaciones introducidas mediante la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral y la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, la actual redacción de este artículo contempla, como sanción accesoria, la pérdida de las bonificaciones también en supuestos de infracciones graves.

³⁸ Conviene señalar que la TGSS ha solicitado a la ITSS la automatización del suministro de datos de las actas de infracción graves y muy graves que tengan como sanción accesoria la pérdida de beneficios en la cotización.

³⁹ La TGSS manifiesta en sus alegaciones que se ha emitido deuda en seis de estos casos, desde el momento en que se produjo la pérdida de los beneficios hasta julio de 2018, último mes que ha sido objeto de revisión. No obstante, no remite documentación justificativa alguna de esta afirmación.

CUADRO Nº 6
DEUDA PENDIENTE DE RECLAMACIÓN POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES GRAVES Y MUY GRAVES NO PRESCRITAS

Nº	FECHA PÉRDIDA BENEFICIOS	FECHA CONVERSIÓN EN INDEFINIDO	FECHA FIN CONTRATO CONVERTIDO	BONIFICACIÓN APLICADA DESDE LA PÉRDIDA DE BENEFICIOS
1	27/05/2017	09/05/2016	08/05/2019	299,41
2	17/05/2017	02/09/2015	01/09/2018	905,99
3	13/02/2018	10/12/2016	31/05/2019	218,52
4	13/03/2018	25/04/2017	30/04/2018	66,69
5	01/06/2017	10/01/2019	22/03/2019	101,44
6	16/10/2019	07/09/2017	30/12/2019	125,01
7	15/01/2018	17/04/2018	12/05/2019	536,18
TOTAL				2.253,24

Fuente: Información facilitada por la TGSS.

4. No extinguir o haber extinguido por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos bonificados (artículo 6.2 de la *Ley 43/2006*):

Este requisito tiene por objeto impedir el acceso a las bonificaciones a aquellas empresas que en los doce meses previos hayan extinguido, por las causas indicadas, contratos bonificados.

En la fiscalización se ha solicitado información a la TGSS sobre los controles que realiza para verificar el cumplimiento de este requisito, señalando el servicio común la imposibilidad de su control de manera adecuada debido a que *“No existe constancia en esta TGSS de ninguna fuente de datos públicas que recoja la información centralizada de los despidos que son reconocidos o declarados improcedentes, reconocimiento o declaración que se producirá bien en el acto conciliación previo al juicio del orden jurisdiccional social o bien en la propia sentencia (...)”*. Asimismo, manifiesta que la única opción que ha podido implantar es la de permitir a las empresas identificar, si los trabajadores contratados con acceso a este tipo de beneficios están afectados por la exclusión y la fecha de finalización de los efectos de esta.

Ante la respuesta anterior, se solicitó al SEPE la información que dispusiera sobre los despidos de las empresas que figuran en la base de datos objeto de la presente fiscalización, a lo que contestó que no disponía de información fehaciente.

II.1.2.3. OTROS REQUISITOS

1. Los beneficios establecidos no podrán superar el 60 % del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad (artículo 7.3 de la *Ley 43/2006*):

El SEPE no efectúa control alguno de este requisito, ya que las empresas acceden en primer lugar a las bonificaciones, que se aplican directamente minorando la cuota a abonar a la Seguridad Social,

por lo que en el supuesto de que exista concurrencia con otra ayuda pública para el mismo fin, el control del límite del 60 % ha de efectuarlo el órgano que, en segunda instancia, conceda dicha ayuda. En cualquier caso, señala que no le constan otras ayudas públicas con esta misma finalidad ni recibe información de otros organismos al respecto.

Con el fin de comprobar el cumplimiento de dicho límite, en la fiscalización se efectuó una circularización a las CCAA y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, solicitando información de las empresas beneficiarias de subvenciones por conversión de contratos P/R/S en indefinidos, concedidas desde 2012 hasta 2020. La información obtenida se comparó con la base de datos de bonificaciones suministrada a efectos de esta fiscalización, detectándose diez casos⁴⁰ en los que los importes de la ayuda concedida por la CA más el de la bonificación excedieron del límite del 60 % del coste salarial⁴¹. Para estos diez supuestos, se ha constatado que las bonificaciones aplicadas tras abonarse la subvención excedían dicho límite en un importe total de 6.009,49 euros. Si bien las cantidades excedidas carecen de importancia relativa, lo significativo es la confirmación de la existencia de incumplimientos del citado límite.

Ante los resultados de la prueba, el SEPE ha manifestado que en los casos detectados *“La Comunidad Autónoma cuando concede la ayuda conoce o debe conocer el importe de las bonificaciones a las que tiene derecho la empresa por el trabajador que es objeto de dicha ayuda y por tanto puede modular el importe de la ayuda a conceder, en su caso, al límite indicado”*.

2. Sobre el mantenimiento de las bonificaciones cuando hay modificación de la jornada (artículo 8.1 de la *Ley 43/2006*):

Este requisito se refiere al derecho que tiene la empresa de continuar aplicando las bonificaciones cuando, durante la vigencia de un contrato bonificado concertado a tiempo parcial, se transforme en contrato a tiempo completo o viceversa.

A este respecto, el apartado 1 del artículo 8 de la *Ley 43/2006* permite que las bonificaciones se perciban conforme corresponda al nuevo contrato, sin que ello suponga el inicio de ningún nuevo periodo de bonificación, si bien establece un límite en cuanto al número de veces que puede modificarse el régimen de la jornada (se perderán las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que esta última sea de tiempo parcial a tiempo completo).

A efectos de verificar el control del cumplimiento de este artículo por parte de la TGSS, se ha revisado la base de datos proporcionada y se han detectado nueve supuestos en los que se han producido más de dos cambios en la jornada de trabajo a lo largo de la aplicación de la bonificación, lo que contraviene lo establecido en el citado precepto.

La TGSS señala que actualmente no realiza ningún control sobre el cumplimiento de este requisito debido a que *“No tiene competencias de carácter laboral que, debemos entender, recaen sobre las autoridades laborales, el SEPE y/o la ITSS, ni existe información suficiente en su sistema de información, para determinar cuándo se produce una novación de un contrato de trabajo como consecuencia de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo en los términos del*

⁴⁰ En el anexo número 8 se recogen los diez casos en los que los importes de la subvención concedida y la bonificación aplicada exceden del límite del 60 % del coste salarial anual.

⁴¹ Conviene señalar que, por una parte, el concepto de *coste salarial anual* recogido en el artículo 7.3 citado, no se encuentra desarrollado reglamentariamente; y, de otra, que, al desconocer el salario anual de cada trabajador, los cálculos realizados en esta prueba para determinar si se excede el mencionado límite, se han efectuado a partir de la base de cotización, que se ha elevado a bruto utilizando un 32 %.

artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y, en concreto, como consecuencia de una variación de la jornada de trabajo”.

Asimismo, aclara que los controles sobre el cumplimiento de este requisito dejaron de realizarse cuando la Dirección General de Trabajo fijó como criterio, en respuesta a una consulta planteada por un particular en el año 2006, que un cambio en la jornada de trabajo no implica necesariamente la variación de la naturaleza jurídica del contrato.

A juicio de la TGSS *“se trata, por lo tanto, de un supuesto más de inclusión de un requisito en la aplicación de bonificaciones de cuotas que no puede ser controlado ni por el órgano plenamente competente sobre las bonificaciones, el SEPE, ni por la TGSS que no dispone de competencias ni información para registrar las novaciones de contratos de trabajo, recayendo toda la carga del control del requisito en la ITSS que es la única que puede verificar mediante actuaciones inspectoras la existencia de la novación, o novaciones, que determinan la pérdida del beneficio con efectos posteriores a su adquisición”⁴².*

En relación con lo señalado por la TGSS cabe aducir que, si bien es cierto que la Dirección General de Trabajo señala que existen cambios en la jornada de trabajo que no responden al concepto de modificación sustancial de las condiciones de trabajo reguladas en el artículo 41.1 del TRLET, ese criterio responde a una consulta realizada por un particular en referencia a contratos en un colegio concertado, sector en el que se producen frecuentes cambios de jornada a lo largo del curso escolar. Por lo tanto, la TGSS está efectuando una interpretación extensiva a todos los supuestos, incluidos aquellos en los que el cambio de contrato a tiempo completo pasa a tener una jornada parcial con duración superior a un año o viceversa.

Por último, en la fiscalización se han analizado específicamente supuestos en los que se aprecia que el contrato a tiempo completo pasa a tener una jornada parcial con una duración superior al año, o viceversa. La TGSS señala que, técnicamente, la manera de realizar estas variaciones de jornadas de trabajo por parte de las empresas es la de mantener invariable el tipo de contrato en el FGA y comunicar el cambio del coeficiente a tiempo parcial. De esta forma, el sistema entiende que hay un cambio en la jornada del contrato, pero sin alterar su naturaleza jurídica, pudiendo así continuar aplicando las bonificaciones correspondientes. Por tanto, es la propia Tesorería la que establece cómo han de efectuar las empresas estas variaciones.

En este análisis, se han detectado supuestos en los que las empresas han comunicado, además del cambio del coeficiente a tiempo parcial, el cambio de tipo de contrato, y el sistema ha permitido continuar con la bonificación. Y, por el contrario, se han observado casos en los que las empresas han comunicado un cambio en el coeficiente y el sistema automáticamente las excluye de la bonificación, a pesar de tener derecho a ella, supuestos en la mayoría de los cuales las empresas han tenido que efectuar procesos de rectificación del dato ante las DDPP con el fin de poder aplicarse la bonificación a la que tienen derecho.

⁴² El Organismo Estatal ITSS manifiesta en sus alegaciones que no comparte el juicio de la TGSS de que este requisito solo puede ser controlado por la ITSS, ya que sólo en aquellos casos en los que la empresa incumpla sus obligaciones formales de suministro de información a la TGSS y al SEPE, su constatación requerirá de las actuaciones de comprobación de la ITSS. Precisamente, en el control de este requisito, se apreciaría con claridad la diferencia entre los supuestos en que procede reclamar la bonificación mediante reclamación de deuda emitida por la TGSS o mediante acta de liquidación de la ITSS.

II.1.2.4. CUANTÍA DE LA BONIFICACIÓN

Como se ha reflejado en el epígrafe I.7.1 del presente Informe, la cuantía de las bonificaciones objeto de esta fiscalización asciende a 500 o 700 euros/año, durante tres años, dependiendo de si el trabajador es hombre o mujer. La empresa, por lo tanto, no puede aplicar bonificaciones por una cuantía, para todo el período bonificado, superior a 1.500 euros en el caso de que el trabajador bonificado sea un hombre, y a 2.100 euros en el supuesto de que sea una mujer.

De las pruebas efectuadas para corroborar que no se ha superado este límite, cabe destacar que en la base de datos proporcionada por el SEPE se han detectado un total de 1.030 casos (622 hombres y 408 mujeres) en los que el importe facilitado es superior a la cuantía máxima indicada. De estos, se ha examinado una muestra de diecinueve contratos (de entre los que excedían el importe máximo en mayor medida) y se ha comprobado que, en diecisiete de ellos, todos con cotización bajo el sistema de autoliquidación, el importe excesivo (por un total de 111.166,00 euros) se debió a que las empresas beneficiarias habían imputado en sus autoliquidaciones mensuales importes relativos a bonificaciones o reducciones que no procedían, clasificándolas erróneamente como bonificación por conversión en indefinidos de contratos P/R/S. En los dos contratos restantes, el exceso de imputación se debe a la aplicación de otra bonificación que resultaba compatible con la de conversión.

Tal y como se ha indicado en el subepígrafe II.1.1.2 del presente Informe, la TGSS, conocedora de las deficiencias del sistema de autoliquidación, y aprovechando una nueva funcionalidad informática implantada con el SLD para el tratamiento masivo de información con la finalidad de detectar deudas por bonificaciones indebidas, en octubre de 2017 verificó nuevamente, tanto la existencia del derecho al beneficio, como el importe de las bonificaciones aplicadas, incluyendo los diecisiete supuestos citados anteriormente y procediéndose a la reclamación, en relación con los mismos, de un importe abonado indebidamente de 72.709,23 euros que, con la aplicación del anterior sistema de control, no había sido detectado. Lógicamente, estas comprobaciones se extendieron al período máximo anterior que la figura de la prescripción permitió (cuatro años)⁴³.

II.1.3. Procedimiento de detección y tramitación de deuda

En los supuestos de obtención de las bonificaciones sin reunir los requisitos exigidos o superando los límites descritos, se inicia el procedimiento de tramitación de la deuda dirigida a obtener las cantidades dejadas de ingresar por bonificación de cuotas a la Seguridad Social, con, en su caso, el recargo y los intereses de demora correspondientes, según lo establecido en las normas recaudatorias en materia de Seguridad Social.

En cuanto a la detección de la deuda, esta puede producirse por parte de las DDPP, en el mismo momento en que son conocedoras de los hechos que la originan, o a través del proceso de tratamiento masivo de la información efectuado con las herramientas informáticas de las que dispone la TGSS, incluido el sistema de alertas que opera para las liquidaciones incluidas en el SLD.

No obstante lo anterior, en la fiscalización se han hallado dos casos en los que la deuda no se tramitó a tiempo produciéndose su prescripción por el transcurso de cuatro años (por importes de 3.799,56 y 1.124,21 euros, respectivamente).

⁴³ En el anexo número 9 se detallan los diecisiete expedientes con aplicación indebida de la bonificación, con el detalle de los importes recuperados en cada caso.

En relación con el procedimiento de tratamiento masivo de la información indicado, se distinguen dos procesos distintos en función de si el importe indebido afecta a la totalidad de la deducción o solo a una parte:

- En el caso de que la deducción resulte completamente indebida, la reclamación de deuda se genera y emite de manera centralizada, previa depuración de los supuestos por las DDPP, fundamentalmente para detectar posibles supuestos en los que la deuda ya haya sido emitida previamente por la propia DP y evitar que la misma se duplique.
- En el caso de que la deducción aplicada sea superior a la debida y solo sea reclamable una parte de dicho importe (el exceso), se procede al envío de la información a la DP respectiva para que proceda a la emisión de la reclamación de deuda.

El diferente tratamiento de las deducciones indebidas, según ha explicado la TGSS “(...) *ha sido debido a la imposibilidad de registrar hasta hace poco tiempo en el Fichero de Compensaciones y Deducciones tanto el importe inicialmente aplicado como el importe resultante tras la emisión de la deuda*”⁴⁴.

A lo anterior hay que añadir que, como se ha descrito en el subepígrafe II.1.1.2 del presente Informe, tras la implantación del SLD, la TGSS trató de recuperar los importes que, durante la vigencia del sistema de autoliquidación, los empresarios se habían aplicado en exceso. Para ello, se comenzaron los trabajos para detectar estas posibles diferencias a través de la aplicación de herramientas de tratamiento masivo de la información, con métodos analítico-matemáticos. Una vez que estuvieron operativas las utilidades necesarias y que se configuró el procedimiento de cálculo de las deducciones indebidas, se pudo comenzar, en octubre de 2017, con la determinación de las deudas por importes indebidos anteriormente aplicados por las empresas en las liquidaciones de cuotas en el sistema de autoliquidación, así como con su correspondiente reclamación.

Es importante tener en cuenta que este proceso de detección se ha llevado a cabo, según ha informado la TGSS, con la siguiente interpretación de lo establecido en el apartado 1 del artículo 24 del TRLGSS sobre prescripción⁴⁵: “*Teniendo en cuenta esta regulación normativa la emisión de la reclamación de deuda se efectúa retrotrayendo sus efectos hasta un máximo de cuatro años, ya que ese es el plazo máximo para determinar las deudas por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta. No se trata, en consecuencia, de la prescripción de una deuda ya reconocida previamente por la TGSS*”. Por tanto, no fueron objeto de análisis las posibles bonificaciones indebidas aplicadas con anterioridad a dicho período de cuatro años, que con los procedimientos de control aplicados hasta entonces (anterior sistema de autoliquidación) no

⁴⁴ La TGSS ha señalado que “*La reciente modificación de este aspecto ya permite emisiones centralizadas de deudas por deducciones indebidas parcialmente. No obstante, se encuentra en proceso de análisis y desarrollo la implantación de funcionalidades que permitan la emisión centralizada de deuda por bonificaciones indebidas en todos los casos*”. Además, manifiesta que “*Esta situación está en proceso de superación mediante la modificación del Fichero de Compensaciones y Deducciones, pero también mediante la paulatina sustitución del actual Fichero General de Recaudación por el Fichero de Seguimiento de Liquidaciones, en el marco del proyecto a largo plazo al que se refiere la Ley 34/2014, dado que afecta a la práctica totalidad de los procesos asociados al cálculo y a la transmisión de la misma [la liquidación], así como al tratamiento y control de la recaudación y al seguimiento de los cobros y de la deuda*”.

⁴⁵ El artículo 24 del TRLGSS, indica que “1. Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos y acciones:
a) *El derecho de la Administración de la Seguridad Social para determinar las deudas por cuotas y por conceptos de recaudación conjunta mediante las oportunas liquidaciones.*
b) *La acción para exigir el pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social (...)*”.

pudieron ser detectadas, ni por las mismas se ha reconocido deuda ni, en consecuencia, se ha declarado la prescripción de oficio establecida en el artículo 42.4 del RGRSS⁴⁶.

Por otra parte, en relación con este proceso de tratamiento masivo de la información para la detección de deudas, se puede indicar que está configurado para emitir las reclamaciones por períodos determinados de tiempo, de manera que la cuantía total de una bonificación indebida es reclamada mediante varios documentos de deuda hasta su recuperación completa, lo cual podría originar, por un lado, costes administrativos innecesarios debido a la reclamación de deuda que se conoce en su totalidad, mediante distintos documentos, y, por otro, el riesgo de que parte de dicha deuda pendiente de reclamar termine siendo irrecuperable en el caso de que, por algún retraso en el procedimiento, pudiera llegar a operar la prescripción.

II.1.4. Régimen financiero y contable

En relación con el régimen financiero, tal y como se ha reflejado en el epígrafe I.7.5 del presente Informe, las bonificaciones de cuotas para el fomento del empleo se financian con cargo al programa 241A, subconcepto 487.03, del presupuesto de gastos del SEPE.

En el transcurso de los trabajos de la presente fiscalización, se ha solicitado al SEPE el detalle de dicho subconcepto presupuestario y este ha manifestado que el registro contable de las bonificaciones a la contratación se realiza en su conjunto, es decir, no hay un registro específico de las bonificaciones de fomento del empleo derivadas de conversiones de contratos reguladas en la *Ley 3/2012* (tampoco de las bonificaciones indebidamente aplicadas ni de los reintegros).

Asimismo, como se ha indicado en el subepígrafe I.7.5.2, la IGAE modificó en 2018 el criterio para determinar el momento en que debía procederse al reconocimiento de la obligación, pasando a ser considerado este el momento en que se comunica al SEPE el Informe T-8-T en lugar de la mensualidad del mismo.

Si bien los *Principios Contables Públicos* (documento emitido por la IGAE) disponen, sobre el tratamiento contable de las *Obligaciones y Gastos*, que “(...) *la imputación de los derechos y obligaciones al correspondiente presupuesto requerirá que previamente se dicten los actos administrativos de reconocimiento del derecho o de la obligación derivados del hecho económico*”, no se puede desconocer que estamos ante obligaciones que, además de haberse abonado a sus beneficiarios en el ejercicio, se encuentran vinculadas a cotizaciones sociales (devengadas y cobradas en el ejercicio y por tanto, imputadas al presupuesto de ingresos del mismo). A partir de la Orden TMS/1182/2018, de 13 de noviembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2018 para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social, por un lado, se suprime la excepción existente hasta esa fecha para los expedientes de ciertos gastos, que podían tramitarse en los primeros meses del año siguiente retro trayendo su imputación presupuestaria a 31 de diciembre; y, por otro, mantienen esta excepción para los ingresos. No obstante, los gastos por bonificaciones y los ingresos por cuotas deben tener un tratamiento presupuestario homogéneo, por lo que no procedería su contabilización en ejercicios distintos.

En este sentido, la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2019*, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 24 de junio de 2021, recoge que “*El resultado presupuestario del SEPE está sobrevalorado en 599,2 millones de euros porque no ha registrado las obligaciones de los meses de octubre y noviembre derivadas de las bonificaciones en la*

⁴⁶ El artículo 42.4 del RGRSS señala que “La prescripción se declarará de oficio, sin necesidad de que la invoque o excepcione el responsable de pago, en cualquier momento del procedimiento recaudatorio”.

aportación empresarial por desempleo y formación profesional. Los gastos por este concepto son inherentes al proceso de recaudación, por lo que su tratamiento contable y presupuestario debe ser homogéneo con el que se da al registro presupuestario y patrimonial de las cotizaciones bonificadas, las cuales sí han sido imputadas por el SEPE en su presupuesto de ingresos”⁴⁷.

Con respecto a los reintegros de bonificaciones indebidamente aplicadas, el SEPE no observa la regulación sobre el tratamiento presupuestario de los reintegros de pagos indebidos contenida en la Disposición Adicional Única de la *Orden EHA/2045/2011*, que establece que los reintegros procedentes del ejercicio corriente se deben imputar al presupuesto de gastos, minorando el importe de las obligaciones reconocidas; mientras que los reintegros procedentes de ejercicios cerrados se deben imputar al presupuesto de ingresos del ejercicio en el que se reconoce el derecho. Lo anterior provoca los siguientes efectos:

- Los reintegros procedentes del ejercicio corriente derivados de deuda no aplazada ni en moratoria, se registran como ingresos (129.00 cuota de desempleo), en lugar de como menor gasto (487.03 bonificaciones en las cotizaciones por fomento del empleo), por importe de 6.172.081,08 euros.
- Los reintegros procedentes de ejercicios cerrados correspondientes a deuda aplazada y en moratoria, se registran como un menor gasto (487.03 bonificaciones en las cotizaciones por fomento del empleo) en lugar de como un mayor ingreso (380 reintegros de ejercicios cerrados), por un importe de, al menos, de 36.098,62 euros.

II.2. DISEÑO DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

El objeto de las medidas fiscalizadas consiste en que las empresas que tengan menos de 50 trabajadores puedan aplicar una bonificación en las cuotas a la Seguridad Social de 500 euros/año para los hombres y de 700 euros/año para mujeres durante tres años, en el caso de que transformen contratos P/R/S en indefinidos. Con el fin de valorar el diseño de esta intervención pública, durante los trabajos de fiscalización se han analizado los antecedentes, las causas que motivaron su aprobación, los objetivos a alcanzar, el diseño de indicadores y la existencia de estudios previos, informes de evaluación y/o de seguimiento. Los resultados más reseñables obtenidos son los siguientes:

1. Como se ha indicado en el epígrafe I.7.1 del presente Informe, la política de las bonificaciones objeto de esta fiscalización se regula en la *Ley 3/2012*, si bien ya estaba definida previamente en la *Ley 43/2006*, que no contempló la realización de evaluación alguna sobre las políticas de empleo que regulaba. No obstante, el *Consejo de Ministros*, en su reunión de 1 de agosto de 2008, aprobó el Plan de Evaluaciones para este mismo año de la extinta *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios*, en el cual figura la “*Evaluación de la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social*”. El informe resultante, emitido en 2009, recoge en su recomendación primera la necesidad de “abordar” un rediseño de la política de bonificaciones para lograr que constituya un instrumento pertinente para afrontar los problemas que plantea el empleo en la coyuntura actual, añadiendo la conveniencia de acometer “*una evaluación de necesidades, a partir de un buen diagnóstico de los problemas*

⁴⁷ Téngase en cuenta que el importe reflejado en la *Declaración sobre la Cuenta General del Estado* recoge, no solo las bonificaciones a las que se refiere el presente Informe, sino todo tipo de bonificaciones por desempleo (481,6 millones de euros) y las de formación profesional.

actuales del mercado de trabajo (...) lo que permitiría identificar cuáles van a ser los retos del mercado de trabajo a corto, medio y largo plazo y en consecuencia qué instrumentos de intervención pública son los más adecuados y qué orientación ha de dárseles para ser más efectivos”.

Con posterioridad a la emisión de aquel informe, la regulación del sistema de incentivos se vio modificada por la *Ley 35/2010*, con la que se realiza una regulación más rigurosa y se definen de manera más selectiva los colectivos de trabajadores para cuya contratación indefinida se establecen bonificaciones⁴⁸. En la Disposición adicional duodécima de esa ley se regula la evaluación de estas medidas y se indica que *“El Gobierno evaluará con anterioridad al 31 de diciembre de 2011 el funcionamiento de las medidas para favorecer el empleo (...) incluyendo en dicha valoración un informe de evolución de impacto de género de las mismas”*, y añade que *“A la vista de dicha evaluación (...) el Gobierno, previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, adoptará las medidas que correspondan sobre su prórroga o modificación”*. No obstante, no consta la emisión de dicha evaluación.

Por tanto, con carácter previo a la promulgación de la *Ley 3/2012* ya estaban vigentes las bonificaciones objeto de esta fiscalización y, a pesar de que se había previsto de forma expresa una evaluación sobre su eficacia, eficiencia y adecuación a las necesidades reales del mercado de trabajo, la misma no llegó a realizarse. Sin embargo, la *Ley 3/2012*, en su preámbulo, indica expresamente que el objetivo del legislador es racionalizar el sistema de bonificaciones para la contratación indefinida, ya que la práctica generalizada de las bonificaciones habría limitado gravemente su eficiencia. En este mismo sentido, en el *Plan Nacional de Reformas* de ese año se indica que la utilización generalizada de bonificaciones aplicada a amplios colectivos hace perder eficacia y eficiencia y que, como novedad, frente a lo que había sido la práctica común hasta la fecha, la reforma de 2012 pretendía prestar especial atención para limitar el potencial efecto *peso muerto*⁴⁹ de las bonificaciones.

En la *Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN)* del *Real Decreto-ley 3/2012* (previo a la *Ley 3/2012*) se señala que estas bonificaciones nacen con vocación de permanencia en el tiempo y que únicamente contemplan como sujetos beneficiarios, además de los autónomos y sociedades laborales o cooperativas, a las PYMES para dotar a estas de unos incentivos estables para la transformación de determinados contratos en indefinidos. Sin embargo, no consta ninguna documentación emitida durante la elaboración del proyecto de Real Decreto-ley que defina objetivos ni indicadores precisos para, posteriormente, poder evaluar si esta norma fue eficaz, eficiente y si se ajustó a las necesidades reales del mercado laboral en los distintos momentos del ciclo económico. Asimismo, para justificar la necesidad de la distinción de los importes de la bonificación por sexo, la *MAIN* establece que el impacto se apoya en la mayor tasa de desempleo femenino que masculino, de tal manera que si las medidas tienden a superar esa realidad favoreciendo la empleabilidad se considera que puede ser positivo. Con este fin, se fijaron como cuantías de las bonificaciones objeto de esta fiscalización 500 euros/año para hombres y 700 euros/año para mujeres.

⁴⁸ Junto a otras medidas, se mantienen determinadas bonificaciones para la conversión de contratos formativos y de relevo en contratos indefinidos. Se mejoran, por otra parte, las cuantías de estas bonificaciones cuando la contratación se refiera a mujeres. Se establece, por último, un horizonte temporal para su aplicación, a cuyo término se realizaría una rigurosa evaluación de sus resultados, lo que permitiría su modificación si fuera necesario.

⁴⁹ El efecto *peso muerto* es el que se produce cuando se incentivan empleos que se crearían de igual forma en ausencia de los incentivos. En el ámbito de estas bonificaciones, indica que se han bonificado contratos que se hubiesen convertido en indefinidos, aunque no hubiera existido la bonificación.

En relación con este mismo tema, la disposición adicional decimocuarta de la *Ley 3/2012* establece que *“El Gobierno presentará al finalizar el primer año de vigencia del Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, un informe de evaluación del mismo, que analice el impacto que sobre los principales indicadores del mercado de trabajo, la creación de empleo, la disminución de la tasa de paro y la tasa de temporalidad, ha tenido la citada reforma”*. El informe de evaluación al que se refiere esta disposición adicional decimocuarta fue publicado en agosto de 2013 y, como expresó entonces el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *“Por primera vez el Gobierno realiza una evaluación de una reforma del mercado de trabajo”*. Con relación a los incentivos y medidas para favorecer la contratación indefinida, y en particular las conversiones en indefinidos de contratos temporales, el informe refleja que *“Por su parte, las conversiones de contratos temporales en indefinidos a tiempo completo se redujeron a una tasa elevada, ligeramente más moderada que la del periodo anterior, un -15,4 % y un -15,9 % respectivamente. En cuanto a la contratación indefinida a tiempo parcial, avanzaron tanto los contratos iniciales (+3,3 %) como las conversiones (+8,3 %), que se habían contraído en el periodo anterior (-11,8 % y -6,7 % respectivamente). Esta evolución debe ponerse en relación con la de la contratación temporal, que se contrajo un 4,5 % en los doce meses posteriores a la reforma, frente al +0,0 % en el periodo anterior”*.

Asimismo, aunque la *Ley 3/2012* también prevé la evaluación continuada de las políticas activas⁵⁰ mediante la emisión anual por el Gobierno de una memoria sobre el gasto que debe incluir un apartado sobre *“la evaluación de la mejora de los procedimientos de la modalidad de formación para el empleo de demanda (...)”*, en el momento de aprobarse el presente Informe, dicha actuación no se ha realizado, ni sobre la política de bonificaciones en general, ni en particular sobre las que son objeto de la presente fiscalización.

Este Tribunal ha solicitado al SEPE y a la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social información sobre las evaluaciones anteriores, la existencia de un plan estratégico o cualquier otro informe de seguimiento o documento donde se definan los indicadores, ratios, estándares u otros instrumentos para valorar la eficacia, eficiencia e impacto de estas bonificaciones en la consecución de los objetivos que pretendía alcanzar, siendo la respuesta que no consta la existencia de los mismos. Tampoco existe estudio alguno sobre la forma en que se calculó el importe mensual o anual de la bonificación para hombres y mujeres ni sobre las razones por las que se consideró que dicho importe era el óptimo para alcanzar los objetivos, ni sobre la justificación del horizonte temporal de tres años de disfrute de la bonificación.

Por último, tampoco consta estudio alguno efectuado *a priori* sobre aquellos sectores de la actividad económica cuyas PYMES pudieran necesitar de un incentivo público para incrementar la conversión en indefinidos de los contratos P/R/S. Y asimismo tampoco consta la realización de este tipo de análisis *a posteriori* para evaluar el impacto de esta medida en dichos sectores y la posible concentración de conversiones en algunos de ellos, con el fin de dirigir las bonificaciones a las empresas en las que el número de conversiones podría llegar a ser mayor.

2. En el diseño de las bonificaciones por conversión en indefinidos de contratos P/R/S no se ha tenido en cuenta la coherencia externa⁵¹ de esta actuación con las implementadas por otras entidades públicas. Como ha quedado reflejado en el punto 1 del subepígrafe II.1.2.3 del

⁵⁰ En su disposición adicional decimoquinta, que, posteriormente, se derogó por la disposición derogatoria única.d) del TRLE, quedando regulada, por el artículo 39 de dicho TRLE la evaluación continuada de las citadas políticas.

⁵¹ La coherencia externa permite valorar el grado de correspondencia que existe entre intervenciones públicas que se estén ejecutando en un mismo espacio temporal y territorial, con el fin de contrastar el grado de complementariedad y las posibles sinergias existentes entre las mismas.

presente Informe, las CCAA y Ciudades Autónomas, dentro de los programas de sus políticas activas de empleo, convocan de manera regular subvenciones cuyo objetivo coincide con el de las bonificaciones objeto de este Informe.

3. Con el fin de tener conocimiento de la opinión de los interlocutores sociales como participantes en las reuniones celebradas por la *Mesa de Diálogo Social* sobre el mercado de trabajo, y en su condición de terceros interesados⁵² en las políticas de bonificaciones con carácter general y, en particular, sobre las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S, se mantuvieron reuniones de trabajo con los sindicatos *UGT* y *CCOO* y con la *CEPYME*. Las cuestiones objeto de dichas reuniones fueron:
- La eficacia de la política de bonificaciones de cuotas y, en especial, las dirigidas a la conversión en indefinidos de contratos P/R/S.
 - Posibles modificaciones normativas o de las políticas de empleo con el fin de incrementar la calidad en el empleo e incentivar la contratación indefinida y el mantenimiento de los trabajadores en su puesto de trabajo, una vez finalizada la bonificación.
 - Informes, estudios o análisis realizados sobre las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social como medida para incentivar el empleo.

Las principales observaciones efectuadas por estos terceros interesados fueron las siguientes:

- a) *UGT*: En su opinión, los incentivos a la contratación no son útiles para la generación de empleo, sino que producen un efecto sustitución que redistribuye el empleo para los grupos a los que van dirigidas. Aduce que la falta de eficacia de las bonificaciones se produce cuando en su diseño, no se dirigen a grupos de especial dificultad, como discapacitados o colectivos vulnerables, si no a colectivos en general, sin definir de manera precisa los más necesitados. Asimismo, señala el elevado efecto *peso muerto* que presentan y añade que las bonificaciones objeto de la presente fiscalización fomentan el uso de contratos temporales y la reducción de la vida útil de los contratos indefinidos bonificados, sin olvidar la gran incidencia presupuestaria que presentan.

El Sindicato aboga por racionalizar las bonificaciones y vincularlas al resto de políticas activas de empleo para mejorar la empleabilidad. En este sentido, es partidario de fomentar la figura del tutor laboral encargado del asesoramiento, orientación y elaboración de los itinerarios personalizados de empleo, así como de actividades de formación y recualificación profesional de los desempleados.

Por último, se muestra partidario de incorporar en los acuerdos y estrategias de empleo la realización de evaluaciones, tanto internas como efectuadas por organismos externos, para lo cual considera necesario que el Gobierno defina objetivos, indicadores, ratios y estándares a conseguir, con el fin de poder evaluar la eficacia, eficiencia y el impacto de las políticas activas de empleo en general, y de las bonificaciones en particular.

- b) *CCOO*: Manifiesta su escepticismo en relación con las políticas de incentivos a la contratación, manifestando que no son útiles para generar empleo y que, simplemente, reconducen contratos hacia determinados colectivos. Asimismo, señala el elevado efecto

⁵² Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés), definen en la norma número 12 actores interesados como “una persona, grupo, organización, miembro o sistema que pueda afectar o ser afectado por las acciones, objetivos y políticas del gobierno y las entidades públicas”.

peso muerto que presentan la mayoría de las bonificaciones y que las dirigidas a contratos temporales provocan, de facto, que se conviertan en contratos de entrada al mercado de trabajo cuando, en numerosas ocasiones, es necesario de origen un contrato indefinido.

El Sindicato se muestra partidario de suprimir las bonificaciones, salvo las dirigidas a colectivos específicos con especial dificultad para incorporarse al mercado de trabajo, citando a personas en situación de discapacidad o víctimas de violencia de género, y de redirigir los elevados fondos destinados a estos incentivos hacia las políticas activas de empleo, en especial, al impulso del papel de los servicios públicos de empleo como intermediario eficaz en la casación de ofertas y demandas de trabajo, potenciar las figuras del orientador para el diseño de itinerarios de inserción laboral y mejorar la formación de desempleados y ocupados, y del promotor laboral o persona que por sus conocimientos de la oferta de empleo en la zona de actuación del Servicio Público de Empleo, pueda conciliarla con la demanda de trabajo.

Asimismo, señala la necesidad de realizar evaluaciones de los resultados obtenidos mediante las políticas activas de empleo, incluyendo las bonificaciones de cuota, considera que no se han diseñado para ser evaluadas y destaca la carencia de planes y de definición y cuantificación de los objetivos a conseguir con las mismas.

- c) CEPYME: Se muestra favorable a la existencia de incentivos a la contratación como uno de los pilares de las políticas activas de empleo, si bien, considera necesario un análisis profundo de las bonificaciones con el fin de mejorar la eficacia en los resultados y la eficiencia en el empleo del gran volumen de recursos que absorben. Aduce que las bonificaciones, en general, se utilizan poco debido, fundamentalmente, a la alta dispersión normativa. Asimismo, considera necesaria una homogeneización de los requisitos exigidos para poder aplicar las bonificaciones y que se focalicen en aquellos colectivos más vulnerables.

En concreto, en las bonificaciones cuyo objetivo es la conversión en indefinidos de contratos temporales, señala que se produce un resultado positivo pero muy modesto, ya que tan solo el 3 % de los contratos convertidos fueron bonificados. Advierte, asimismo, de un problema derivado de la falta de perdurabilidad en el tiempo de los contratos convertidos, ya que se observa que, una vez finalizado el periodo bonificable, finaliza también la relación laboral indefinida.

Por último, indica la necesidad de que en materia de políticas activas de empleo se diseñen objetivos e indicadores desde el principio con el fin de poder determinar su eficacia e impacto y añade la necesidad de realizar evaluaciones que muestren cómo se han invertido los recursos públicos y cuál ha sido el retorno de la inversión.

II.3. EFICACIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

Como se ha señalado en el subapartado I.3 del presente Informe, uno de los objetivos de esta fiscalización ha sido determinar la eficacia de las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S, para lo cual se ha efectuado un análisis del cumplimiento del objetivo fundamental para el que se creó este tipo de bonificaciones: fomentar la contratación indefinida de determinados colectivos, por parte de las empresas de menos de 50 trabajadores.

Como se ha mencionado en el punto 1 del subapartado II.2, no existen indicadores, ratios o estándares definidos con los que poder valorar si estas bonificaciones han sido eficaces a lo largo de los años de su vigencia, es decir, si se han conseguido y en qué grado los objetivos previstos.

En la Memoria económica del *Real Decreto-ley 3/2012* (previo a la *Ley 3/2012*) se hace una estimación genérica de 11.000 beneficiarios, un 53 % hombres y un 47 % aproximadamente de mujeres, ya que con anterioridad a la *Ley 35/2010*, de 17 de septiembre no se discriminaba por género. La Memoria no establece ningún objetivo a alcanzar sobre el número de contratos convertidos en indefinidos por año o sobre el horizonte temporal de los mismos para poder valorar la eficacia de la medida.

Con la finalidad de ofrecer información sobre los resultados alcanzados en el análisis de las bonificaciones objeto de este Informe, así como de valorar en qué medida la política hubiera sido eficaz, en el caso de que en su diseño hubieran figurado objetivos definidos, en la fiscalización se han realizado las siguientes actuaciones:

1. Comparación del número de contratos convertidos con y sin bonificación con el de contratos P/R/S celebrados:

Esta comparación se ha realizado para poder valorar la representatividad, por un lado, de las conversiones incentivadas sobre los contratos P/R/S celebrados; y, por otro, de los contratos convertidos bonificados en relación con los convertidos no bonificados.

Sin perjuicio de que el SEPE publica en su página web las estadísticas de los contratos P/R/S celebrados anualmente y los convertidos en indefinidos⁵³, esa información ofrece el número de conversiones producidas cada año con independencia del año en que se hubiera celebrado el contrato P/R/S, por lo que no es posible hacer el seguimiento de cuántos de los contratos firmados en cada año han sido convertidos en indefinidos. Asimismo, la información publicada no discrimina entre los convertidos bonificados y no bonificados para empresas de menos de 50 trabajadores.

En el siguiente cuadro se muestran los datos totales de los contratos suscritos, los convertidos bonificados y los no bonificados, objeto del presente Informe⁵⁴:

⁵³ En el anexo número 10 se recogen las estadísticas del SEPE, periodo 2011-2020.

⁵⁴ En el anexo número 11 se detallan los contratos P/R/S celebrados y los convertidos en indefinidos de empresas de menos de 50 trabajadores, por tipo de contrato, periodo 2011-2019.

CUADRO Nº 7
% DE CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS SOBRE LOS CONTRATOS
CELEBRADOS EN EMPRESAS DE MENOS DE 50 TRABAJADORES, PERIODO 2012-2017⁵⁵

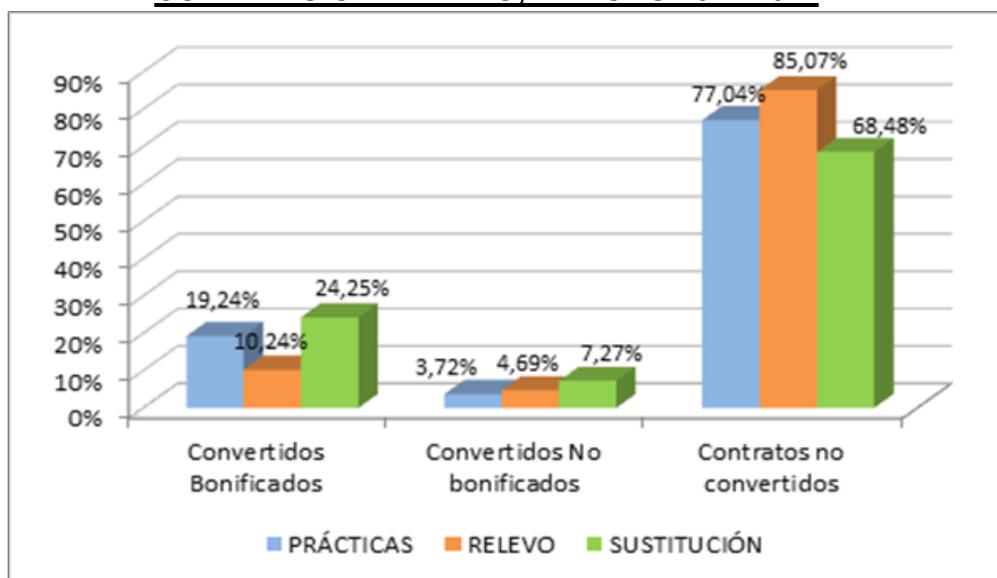
	TOTAL	% S/ CELEBRADOS
CONTRATOS CELEBRADOS	267.641	100,00
CONTRATOS CONVERTIDOS	59.549	22,25
BONIFICADOS	49.300	18,42
NO BONIFICADOS	10.249	3,83

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

Como se observa en el cuadro, el porcentaje de contratos convertidos en indefinidos para el periodo objeto de estudio fue del 22,25 %, beneficiándose de la bonificación el 18,42 %.

En el siguiente gráfico se detallan los datos anteriores por tipo de contrato celebrado:

GRÁFICO Nº 9
% DE CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS EN FUNCIÓN DEL TIPO DE
CONTRATO CELEBRADO, PERIODO 2012-2017



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

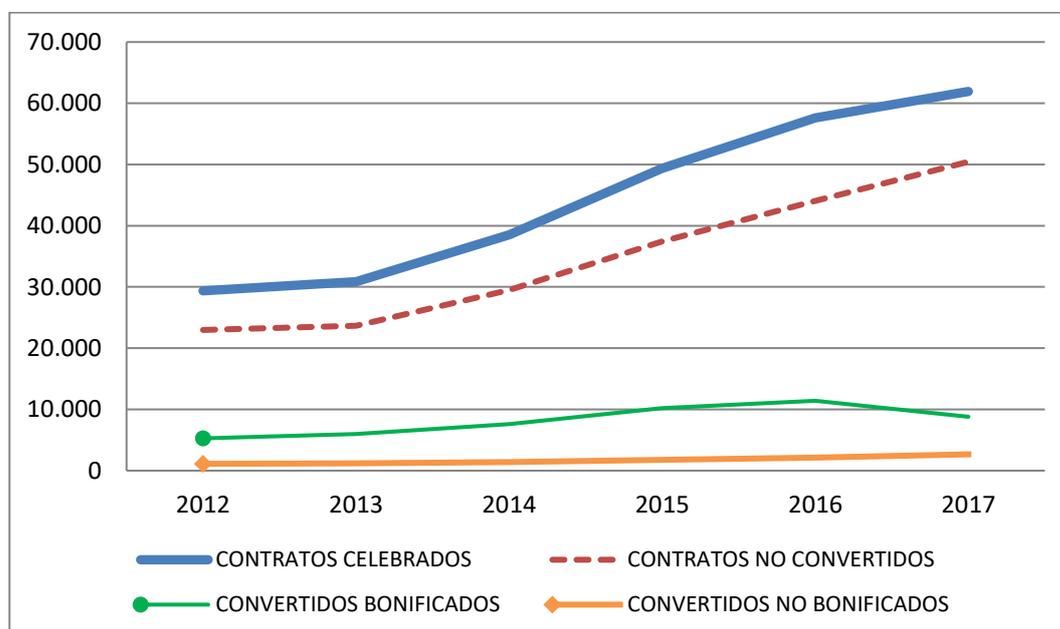
Como se puede comprobar el porcentaje de los contratos convertidos bonificados sobre el total de los celebrados varía según el tipo de contrato previo: los contratos en prácticas convertidos con bonificación suponen el 19,24 % del total de los celebrados, los de relevo el 10,24 % y los

⁵⁵ Dado que la extracción de los datos facilitados por la TGSS se produjo en septiembre de 2019, se ha acotado el análisis al periodo 2012-2017, con el fin de que se reflejen los tres años bonificados tras la conversión del contrato. Se prescinde, por tanto, de los años 2018 y 2019 para no alterar los resultados del análisis y por no contar con el dato de aquellos contratos convertidos en estos dos ejercicios que continúan bonificándose por no haber agotado el periodo máximo de tres años.

de sustitución por anticipación de la edad de jubilación el 24,25 %. Destaca el hecho de que la gran mayoría de estos contratos P/R/S no llegan a convertirse en indefinidos.

Por último, si se consideran los datos por año, se aprecia que la tendencia, tanto de la celebración de contratos como de conversión en indefinidos bonificados, fue positiva en el período de 2012 a 2017, salvo para el caso de los contratos convertidos bonificados en el ejercicio 2017⁵⁶. Las conversiones bonificadas por año se situaron en la horquilla del 14 al 21 % del total de los celebrados, frente al 3-4 % de los contratos convertidos no bonificados⁵⁷, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 10
EVOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS P/R/S CONVERTIDOS Y NO CONVERTIDOS,
PERIODO 2012-2017



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

2. Análisis acerca de si los contratos convertidos en indefinidos que aplicaron la bonificación alcanzan, al menos, los tres años que establece la ley como período máximo de disfrute de esta:

Para ello se ha calculado la duración media de las bonificaciones aplicadas en los contratos convertidos en indefinidos, teniendo en cuenta la información de las fechas de conversión y de fin del contrato bonificado proporcionadas por el SEPE y la TGSS.

En el cálculo de la duración media se han tenido en cuenta aquellos contratos bonificados cuya conversión se ha producido con fecha anterior a septiembre de 2017 debido a que, como se ha indicado anteriormente, para los convertidos a partir de esa fecha no existe margen temporal suficiente para ver la evolución por no haber transcurrido tres años hasta la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, y se han depurado los supuestos de sucesiones de empresas, así como algunos con errores en las fechas proporcionadas. Asimismo, se ha prescindido de

⁵⁶ El cambio de tendencia en 2017 para los contratos bonificados se debe al efecto frontera provocado por la fecha de extracción (septiembre 2019) de la base de datos utilizada.

⁵⁷ En el anexo número 12 se detalla por años, los contratos P/R/S celebrados y los convertidos en indefinidos con y sin bonificación, periodo 2012-2017. En el anexo número 13 se refleja la misma información, por tipo de contrato.

aquellos contratos que se han extinguido por causa imputable a los trabajadores, por entender que la eficacia de la medida solo puede medirse cuando la relación laboral se extingue por decisión de la propia empresa.

El resultado obtenido es que en la mayoría de los contratos indefinidos con derecho a bonificación examinados (70,47 %) la duración ha llegado al límite de tres años, siendo la duración media de las bonificaciones aplicadas de dos años y 182 días, lo que supone el 83,29 % del total del período máximo de tres años en que puede aplicarse la bonificación, tal y como se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 8
DURACION MEDIA DE LA BONIFICACIÓN APLICADA, PERIODO 2012-2017

	TOTAL	%
N.º de conversiones bonificadas	32.504	100,00
Bonificaciones que alcanzan los tres años	22.907	70,47
Bonificaciones que no alcanzan los tres años	9.597	29,53
Duración media de la bonificación por contrato	2 años y 182 días	-

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

3. Comparación de la duración media de los contratos bonificados convertidos en indefinidos que han finalizado en algún momento del periodo de la base de datos, con un grupo de control conformado por trabajadores cuyos contratos se han convertido en indefinidos en el mismo periodo sin haber aplicado ninguna bonificación:

Para los cálculos relacionados con las conversiones bonificadas hay que señalar que solo es posible ofrecer la evolución de aquellos contratos convertidos entre 2012 y 2016 (para esta prueba la información facilitada por el SEPE solo abarca hasta 2019 incluido, por lo que solo fue posible analizar contratos convertidos en indefinidos hasta 2016). Para las conversiones no bonificadas, se han tenido en cuenta las conversiones del mismo periodo con el fin de que el resultado de la comparación sea homogéneo. En ambos supuestos, ha sido necesario depurar o corregir registros y desechar aquellos que no ofrecían información de la evolución del contrato indefinido más allá de la fecha de la conversión y únicamente se han tenido en cuenta aquellos contratos que han finalizado en algún momento del periodo de la base de datos.

El resultado obtenido es que la duración media de los contratos bonificados se sitúa en 2,56 años, frente a los 2,14 de los contratos no bonificados, lo cual supone que una duración media superior en un 19,63 %, tal y como se refleja en el siguiente cuadro⁵⁸:

⁵⁸ Las cifras decrecientes en cuanto a la duración media a medida que se avanza de año son consecuencia del efecto derivado del corte de la base de datos en 2020.

CUADRO Nº 9
DURACIÓN MEDIA DE LOS CONTRATOS CONVERTIDOS BONIFICADOS Y NO BONIFICADOS CUYA EXTINCIÓN SE HA PRODUCIDO EN EL PERIODO 2012-2016

TIPO DE CONTRATO CONVERTIDO	BONIFICADO	NO BONIFICADO
AÑO	DURACIÓN MEDIA (AÑOS)	DURACIÓN MEDIA (AÑOS)
2012	3,32	3,21
2013	2,97	2,28
2014	2,57	2,05
2015	2,18	1,70
2016	1,76	1,47
TOTAL	2,56	2,14

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

4. Comparación entre el porcentaje de contratos vigentes bonificados frente a los no bonificados, a fecha de extracción de la base de datos, teniendo en cuenta las fechas de conversión y considerando solamente las empresas de menos de 50 trabajadores:

Para los cálculos relacionados con las conversiones bonificadas hay que señalar que solo es posible ofrecer la evolución de aquellos contratos convertidos entre 2012 y 2016 (tal y como se ha indicado anteriormente, la información facilitada para la realización de esta comparación solo abarca hasta 2019 incluido, por lo que solo fue posible analizar contratos convertidos en indefinidos hasta 2016). Para las conversiones no bonificadas, se han tenido en cuenta las conversiones del mismo periodo con el fin de que el resultado de la comparación sea homogéneo. En ambos supuestos, ha sido necesario depurar o corregir contratos y desechar los registros que no ofrecían información de la evolución del contrato indefinido más allá de la fecha de la conversión.

El porcentaje de los contratos convertidos bonificados vigentes en la fecha de extracción de la base de datos (agosto de 2020) se sitúa en un 40,78 %, frente al 35,76 % de los contratos no bonificados, lo cual supone un porcentaje superior en un 14,04 %, tal y como como se refleja a continuación:

CUADRO Nº 10
% DE CONTRATOS CONVERTIDOS BONIFICADOS Y NO BONIFICADOS VIGENTES A LA FECHA DE EXTRACCIÓN DE LA BASE DE DATOS

TIPOS DE CONTRATOS CONVERTIDOS/ AÑO	% BONIFICADOS	% NO BONIFICADOS
2012	34,61	35,54
2013	37,77	30,60
2014	39,00	32,42
2015	42,12	36,49
2016	47,02	41,80
TOTAL	40,78	35,76

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

5. Con el fin de conocer los motivos que justificaron el importe de la deducción y evaluar los estudios de impacto realizados para implementar la política de bonificaciones objeto de este Informe, durante los trabajos de la fiscalización se analizó la *MAIN* del *Real Decreto-ley 3/2012*, en la que se recogen las siguientes estimaciones de impacto presupuestario y por razón de género:

- Estimaciones de impacto presupuestario: la previsión del coste de la medida fue de 3,64 millones de euros⁵⁹ y el número de beneficiarios previsto fue de 11.000. Al no indicar el horizonte temporal de dicho coste ni un mayor desglose de dichas estimaciones, no es posible un pronunciamiento sobre la posible desviación entre el coste y los beneficiarios potenciales y los reales.
- Impacto por razón de género: la previsión de los potenciales beneficiarios fue que el 53 % serían hombres y el 47 % mujeres, indicando que en su determinación se tuvo en cuenta el número de beneficiarios de los ejercicios 2010 y 2011, de acuerdo con lo regulado en la *Ley 35/2010*, ya que en la normativa anterior no se discriminaba por género.

Durante la fiscalización se ha determinado el porcentaje por sexo de los contratos convertidos en indefinidos bonificados en el periodo 2011-2019, detectándose una desviación con los datos estimados del 2,11 %, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 11
DESVIACIÓN IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, PERIODO 2011-2019

SEXO	ESTIMADOS (%)	REALES ^(*) (%)	DESVIACIÓN (%)
HOMBRES	53,00	50,89	(2,11)
MUJERES	47,00	49,11	2,11

Fuente: Elaboración propia.

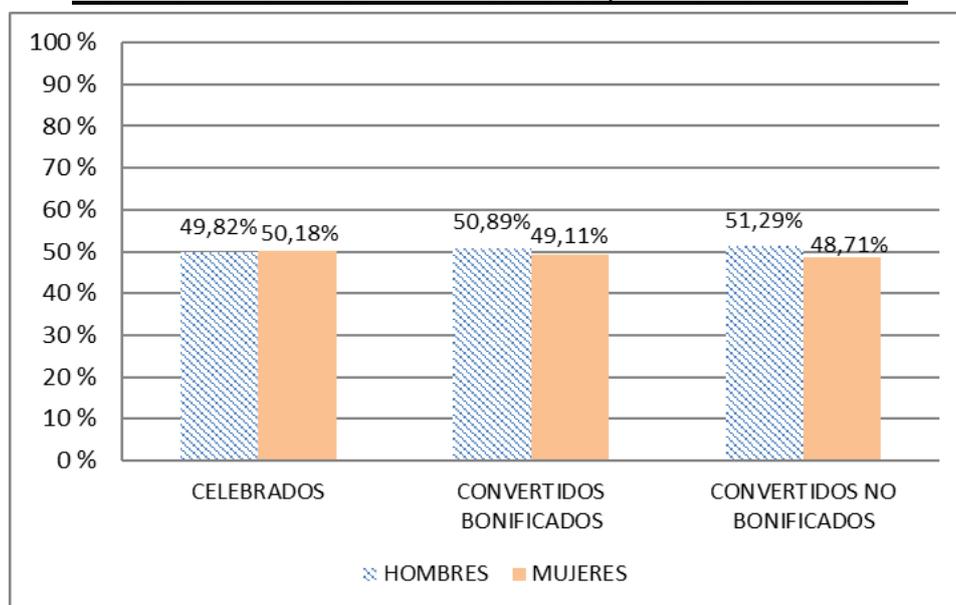
(*) % de contratos celebrados en el período 2012-2019 que fueron convertidos con bonificación.

⁵⁹ Indica que se toma como referencia en cuanto al coste el importe las bonificaciones reguladas en la *Ley 43/2006*, correspondientes a los ejercicios 2009 y 2010.

Con el fin de profundizar en la valoración del impacto de género real de estas bonificaciones, en la fiscalización se han puesto en relación los contratos P/R/S celebrados con los convertidos en indefinidos, distinguiendo en ambos casos entre hombres y mujeres, siendo los resultados del análisis los siguientes⁶⁰:

- a) A pesar de que en el periodo 2011-2019 se celebraron, por escaso margen de diferencia, más contratos P/R/S con mujeres (50,18 %) que con hombres (49,82 %) y que uno de los objetivos fundamentales de estas bonificaciones es incrementar el empleo indefinido de aquellas fijando una cantidad de bonificación superior, se observa que, aunque la diferencia sea pequeña, las conversiones son superiores en los contratos celebrados con hombres, tanto bonificados como sin bonificar, tal y como se muestra en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 11
IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DE CONVERSIONES BONIFICADAS Y NO BONIFICADAS DE CONTRATOS P/R/S, PERIODO 2011-2019

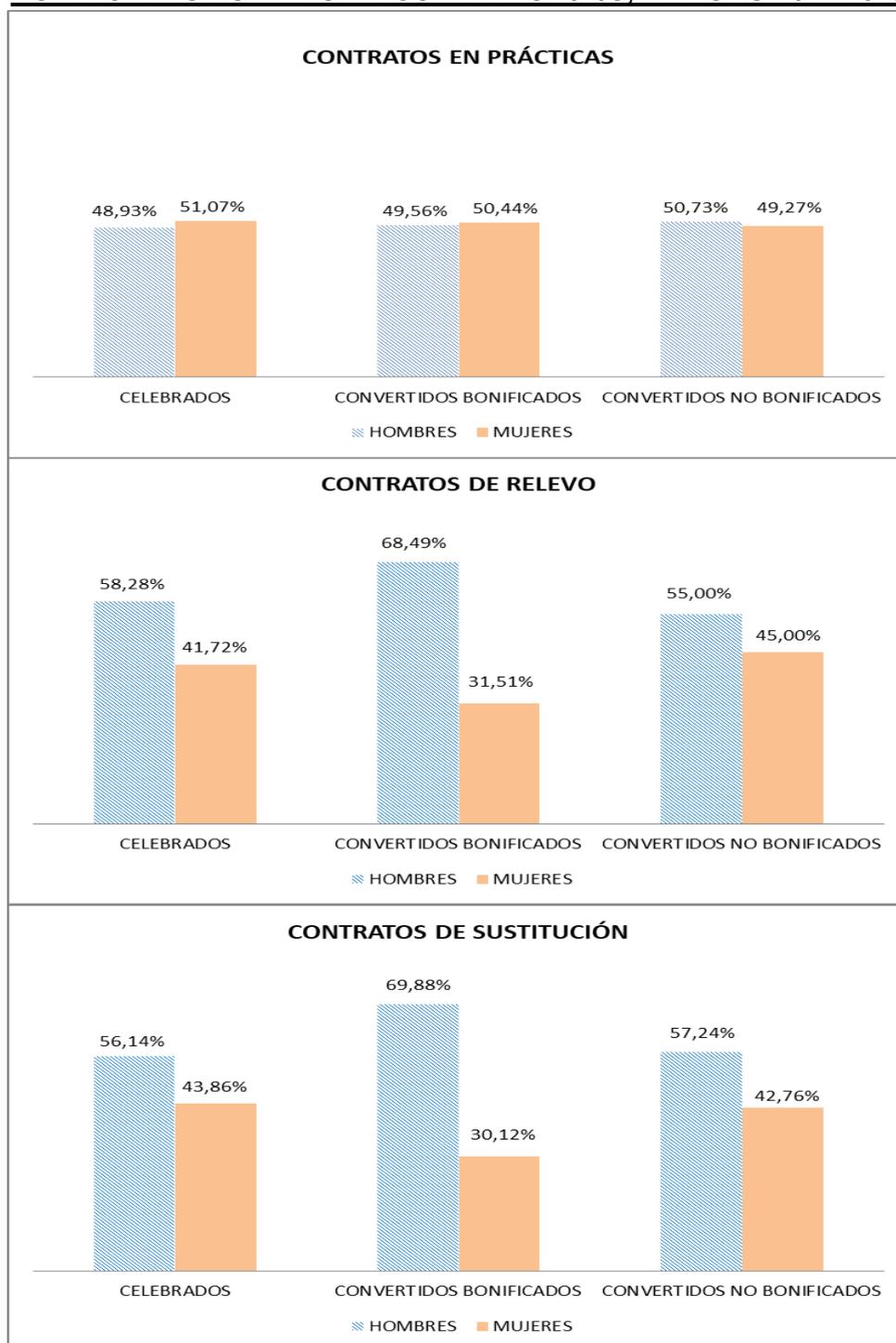


Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el SEPE y la TGSS.

- b) Distinguiendo por tipo de contrato, las conversiones de contratos en prácticas responden a una distribución casi igualitaria entre ambos sexos. Sin embargo, en los contratos de relevo y sustitución se observa una conversión de contratos celebrados con hombres superior a la de los celebrados con mujeres, por lo que en estos contratos la medida ni siquiera tiene un efecto corrector de la tendencia a convertir más contratos de hombres, como muestra el siguiente gráfico:

⁶⁰ En el anexo número 14 se recogen los contratos de mujeres y hombres celebrados con detalle de los convertidos bonificados y no bonificados, periodo 2011-2019.

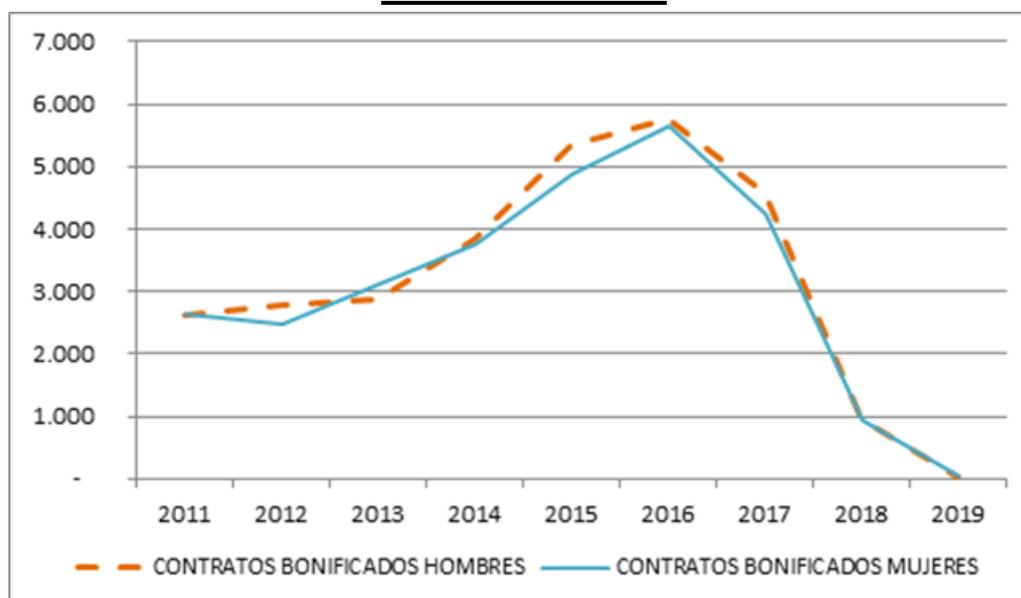
GRÁFICO Nº 12
IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DE CONVERSIONES BONIFICADAS Y NO BONIFICADAS POR TIPO DE CONTRATO P/R/S, PERIODO 2011-2019



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

- c) Del análisis de la evolución anual de la representatividad del colectivo de hombres y del de mujeres en las conversiones bonificadas, se desprende que no hay diferencias significativas en la misma, tal y como se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO Nº 13
IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO DE CONVERSIONES BONIFICADAS,
PERIODO 2011-2019



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

II.4. EFICIENCIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

Como se ha señalado en el subapartado I.3 del presente Informe, uno de los objetivos de esta fiscalización ha sido determinar la eficiencia de las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S. Ante la falta de estudios o informes sobre la eficiencia de este instrumento de política activa de empleo, durante la fiscalización se han efectuado pruebas de auditoría, obteniéndose los siguientes resultados⁶¹:

Con el objetivo de conocer la influencia que ha tenido la bonificación en la decisión de convertir en indefinidos los contratos P/R/S, por parte de las empresas beneficiarias de esta intervención pública, y detectar la presencia del efecto *peso muerto*, se ha efectuado una circularización a 770 empresas, distinguiendo dos muestras, una dirigida a empresas que aplicaron estas bonificaciones (333)⁶² y

⁶¹ Para los cálculos relacionados con las conversiones bonificadas hay que señalar que solo es posible, por los motivos indicados anteriormente, ofrecer la evolución de aquellos contratos convertidos entre 2012 y 2016. Para las conversiones no bonificadas, se han tenido en cuenta las conversiones del mismo periodo con el fin de que el resultado de la comparación con la duración de los bonificados sea homogéneo. En ambos supuestos, ha sido necesario depurar o corregir contratos y desechar los registros que no ofrecían información de la evolución del contrato indefinido más allá de la fecha de la conversión y únicamente se han tenido en cuenta aquellos contratos que han finalizado en algún momento del periodo analizado.

⁶² Se ha optado una muestra aleatoria para una población de 43.304 empresas, un nivel de confianza del 90 % y un margen de error del 5 %.

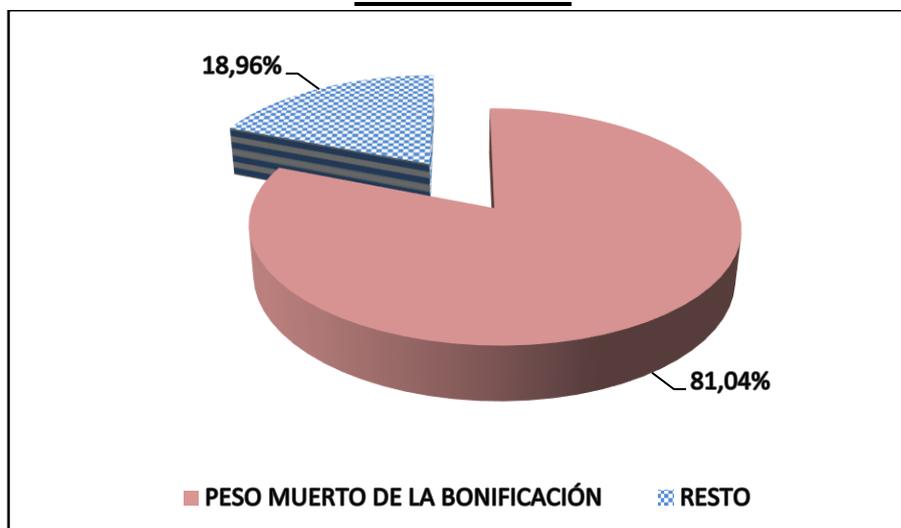
otra a empresas que, además de la bonificación de cuotas, percibieron otras subvenciones o ayudas públicas para el mismo fin (437)⁶³. Las cuestiones planteadas a las empresas fueron las siguientes:

- Indicar si hubiera convertido el contrato temporal en indefinido aun no teniendo la posibilidad de aplicarse la bonificación en la cuota de la Seguridad Social (para las empresas de la primera muestra).
- Indicar si esa empresa se ha beneficiado de algún otro incentivo a la conversión de la contratación temporal en indefinida, para los mismos contratos y en períodos simultáneos al de la aplicación de la mencionada bonificación, y en ese caso, indicar si en la decisión de convertir en indefinidos los contratos temporales mencionados tuvo mayor peso la posibilidad de aplicarse estas bonificaciones en cuotas a la Seguridad Social o los otros incentivos (para las empresas de la segunda muestra).

Los resultados de la circularización fueron los siguientes:

- a) El 81,04 % de las empresas de la primera muestra contestó que habrían convertido en indefinido el contrato con independencia de la existencia de la bonificación, lo cual se representa gráficamente de la siguiente manera:

GRÁFICO Nº 14
EFFECTO PESO MUERTO SEGÚN CIRCULARIZACIÓN A EMPRESAS QUE HAN APLICADO BONIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la circularización a empresas.

El resultado obtenido indica la existencia de un acusado efecto *peso muerto* en esta intervención pública, derivado del hecho de que las empresas a las que se dirige hubieran convertido el contrato en indefinido aunque no existiese el incentivo, lo que supone un uso ineficiente de los recursos públicos al no ser necesarios para lograr el efecto deseado.

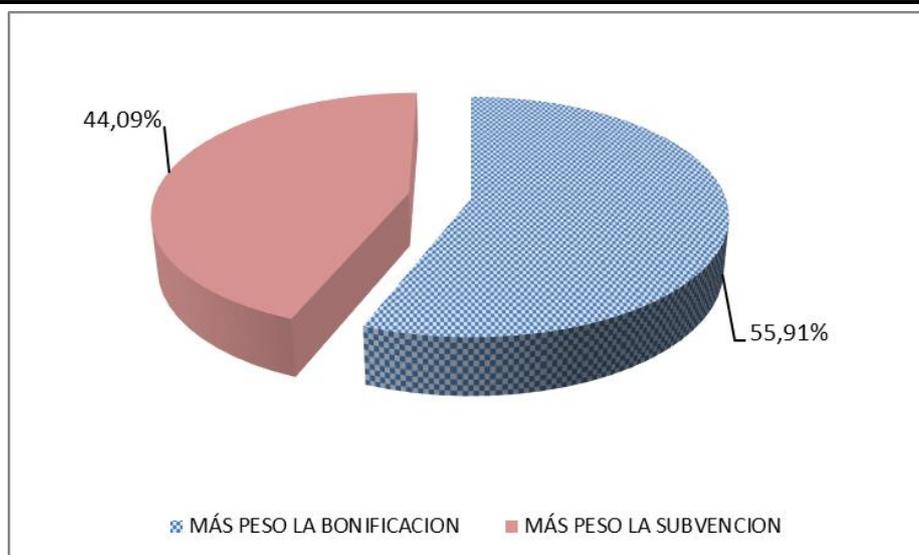
Si se relaciona el efecto *peso muerto* alcanzado en la muestra (81,04 %) con el gasto total que han supuesto estas bonificaciones para el SEPE en el período de 2012 a agosto de 2019

⁶³ Se elaboró una muestra aleatoria para cada una de las CCAA en las que hubiera supuestos de beneficiarios de bonificación y de subvención autonómica simultáneamente, para una población de 3.267 casos de concurrencia, un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5,27 %.

(58.796.362,23 euros), podría cuestionarse la mejor relación posible entre los resultados obtenidos por esta intervención pública y los recursos empleados para su consecución, cifrándose la ineficiencia en 47.648.571,95 euros para todo el periodo⁶⁴.

- b) El 44,09 % de las empresas de la segunda muestra atribuyeron un mayor peso al otro incentivo, a la hora de tomar la decisión de convertir el contrato en indefinido, lo cual se representa gráficamente de la siguiente manera:

GRÁFICO Nº 15
EFEECTO PESO MUERTO SEGÚN LA CIRCULARIZACIÓN A EMPRESAS QUE HAN APLICADO BONIFICACIÓN Y HAN PERCIBIDO OTROS INCENTIVOS PÚBLICOS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la circularización a empresas.

El resultado obtenido muestra que la posible eficacia de esta intervención pública no se puede imputar en su totalidad al incentivo establecido por la bonificación de cuotas, aunque esta motivación haya sido superior a la de las otras ayudas a la hora de tomar la decisión de convertir los contratos.

En el grupo de empresas que han aplicado la bonificación y han percibido subvenciones de las CCAA para el mismo fin (3.104.530,45 euros), y que manifiestan un mayor peso específico de la subvención (44,09 %), la pérdida de eficiencia del gasto de la medida (bonificaciones de cuotas) por concurrencia con otras similares ascendería a 1.368.787,48 euros⁶⁵.

II.5. OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE NÚMERO 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

El *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* se refiere a los ODS, adoptados por todos los *Estados Miembros de las Naciones Unidas* en el año 2015, como “un llamado universal para

⁶⁴ Hay que tener en cuenta que esta cifra está sometida a los mismos parámetros de nivel de confianza y error de la encuesta de la primera muestra.

⁶⁵ Hay que tener en cuenta que esta cifra está sometida a los mismos parámetros de nivel de confianza y error de la encuesta de la segunda muestra.

poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad para 2030”.

El ODS número 8 se refiere al trabajo decente y el crecimiento económico en estos términos: *“Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”*. Para lograr este objetivo, se han definido 12 metas, siendo la meta número 3 *“Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”*, la que presenta mayor relación con la política activa de empleo consistente en bonificar las cuotas de la Seguridad Social.

El *Informe de Seguimiento de la ejecución del Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 en el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, referido al periodo julio 2018-junio 2019, recoge las acciones puestas en marcha por el Ministerio para el cumplimiento del ODS número 8. Dentro de la meta número 3 cabe destacar actuaciones referidas a bonificaciones y subvenciones a trabajadores autónomos; actuaciones referidas a la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo* (informar y concienciar a las empresas y a los trabajadores, con especial atención a las PYMES y microempresas sobre la prevención de riesgos laborales); otras actuaciones en el ámbito del trabajo autónomo, economía social y responsabilidad social de las empresas; actuaciones inspectoras y verificadoras planificadas en sectores en los que se detecta mayor economía irregular; lucha contra el abuso en la contratación a tiempo parcial, los excesos de jornadas y horas extraordinarias no pagadas ni compensadas; actuaciones en el marco de la *Estrategia mundial para el empleo de los jóvenes* y del *Pacto Mundial para el Empleo* de la *Organización Internacional del Trabajo*, entre otras actuaciones.

En el ámbito de las bonificaciones objeto de este Informe, no se han producido acciones específicas en el marco del ODS número 8 debido a la necesidad de focalizar los recursos en aquellas bonificaciones que afectan a colectivos más amplios de posibles beneficiarios, de especial atención tanto por programas de políticas activas a nivel nacional como a nivel de la UE, a los que se dedica un esfuerzo financiero superior y que, en general, son objeto de financiación por parte del *Fondo Social Europeo*. No obstante lo anterior, cualquier política activa de empleo puesta en marcha para favorecer a un determinado colectivo, va a coadyuvar a la consecución del ODS número 8.

II.6. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

Entre los objetivos previstos en las Directrices Técnicas de esta fiscalización se recoge la verificación del cumplimiento de lo dispuesto en la *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres*, si bien con la indicación de que ello se haría en el supuesto de que las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en esta Ley Orgánica guardasen relación con los objetivos de la fiscalización.

Tal y como se ha descrito en el subapartado I.7.1 del presente Informe, la normativa reguladora de las bonificaciones de cuota analizadas, establece una cuantía superior para conversión en indefinidos de contratos referidos a mujeres en relación con los referidos a los hombres, con el fin último de promover, en mayor medida, la estabilidad en el empleo de dicho colectivo.

Sin embargo, estos incentivos no han conseguido el impacto esperado, ya que, en términos absolutos, se han convertido en indefinidos más contratos con hombres que con mujeres, y la representatividad del colectivo de mujeres ha sido incluso menor que la que tenía en los contratos

celebrados temporales previos a la conversión.

En el punto 5 del subapartado II.3 del presente Informe se analiza en detalle el impacto por razón de género de estas bonificaciones y en el anexo número 14, se recogen las cifras sobre los contratos celebrados y los convertidos bonificados y no bonificados, en el periodo 2011-2019, distinguiendo entre mujeres y hombres. En dicho apartado se exponen las circunstancias por las cuales estas bonificaciones no han conseguido, en este ámbito, el impacto esperado.

II.7. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Durante los trabajos de campo de la fiscalización se ha comprobado la documentación que el SEPE y la TGSS publican en su portal de transparencia, acreditándose que la publicación de la información exigida por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* se realiza de una manera clara, estructurada y entendible, y de acceso fácil y gratuito.

En relación con las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S, se ha verificado, en particular, el correcto funcionamiento de la página web del SEPE⁶⁶, en la que se publica la información general y sobre la normativa vigente en materia de bonificaciones y reducciones a la contratación laboral y ayudas de diversos colectivos:

- Guía de bonificaciones/reducciones a la contratación laboral.
- Bonificaciones/Reducciones a la Contratación laboral. Cuadro resumen de normativa vigente.
- Bonificaciones/Reducciones a la contratación laboral de personas con discapacidad. Cuadro resumen de normativa vigente.
- Bonificaciones/Reducciones a la Seguridad Social para Autónomos.
- Integración laboral de las personas con discapacidad.
- Medidas de apoyo al empleo para investigadores.
- Guía de contratos.

III. CONCLUSIONES

Las conclusiones reflejadas en este apartado se refieren en exclusiva a las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación. Sin embargo, es necesario resaltar que los requisitos, procedimientos y controles aplicados en la gestión de estas bonificaciones son, en su mayoría, coincidentes con los aplicados para el resto de bonificaciones, cuya importancia en términos cuantitativos es muy superior a la de las analizadas. Por tanto, las incidencias, conclusiones y recomendaciones expuestas pueden, en gran medida, ser comunes al resto de bonificaciones, tal y como se ha podido constatar en el curso de los trabajos de fiscalización. Esta circunstancia debe ser tenida en cuenta tanto por el Servicio Público de Empleo Estatal como por la Tesorería General

⁶⁶ <https://www.sepe.es/HomeSepe/empresas/informacion-para-empresas/bonificaciones-ayudas.html>

de la Seguridad Social a la hora de valorar la adopción de las medidas que consideren oportunas.

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN Y CONTROL DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

1. El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) no facilita mensualmente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) la información necesaria sobre el número de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, al efecto de facilitar a este centro directivo la planificación y programación de la actuación inspectora que permita vigilar la adecuada aplicación de las bonificaciones previstas en los correspondientes programas de incentivos al empleo, en aplicación de la Disposición adicional primera de la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* y del Convenio de colaboración suscrito al respecto el 29 de noviembre de 2005. En agosto de 2019, la ITSS solicitó al SEPE información relacionada con el acceso a bonificaciones de cuotas detalladas por colectivos, para la consecución de los objetivos del *Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020*. Ambos Organismos continúan manteniendo reuniones para tratar, entre otros asuntos, el del acceso de la ITSS a las bases de datos del SEPE, tanto para la lucha contra el fraude como para la modernización y mejora de la eficacia de la citada Inspección (Subepígrafe II.1.1.1).
2. Las cuotas sociales de las empresas beneficiarias de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización se han liquidado mediante dos sistemas distintos, que han coexistido en el tiempo: el sistema de autoliquidación por el sujeto responsable del ingreso de las cuotas y el sistema de liquidación directa (SLD) por la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) que paulatinamente ha ido sustituyendo al anterior en la medida en que la TGSS ha contado con nuevos medios técnicos y procedimientos informáticos que lo han hecho posible. En el ámbito temporal de este Informe, ejercicios 2018 y 2019, la práctica totalidad de las empresas ya estaban adheridas al SLD.

El sistema de autoliquidación adolecía de problemas técnicos para el control de las bonificaciones de cuotas, que fueron puestos de manifiesto por este Tribunal de Cuentas en el *Informe de Fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva*, aprobado el 26 de junio de 2008. La TGSS recurrió a la utilización de los nuevos medios y procedimientos informáticos adquiridos para iniciar, en octubre de 2017, la revisión de la totalidad de las bonificaciones aplicadas en los cuatro años anteriores (debido a que a partir de ese momento opera la prescripción de la reclamación de las cantidades indebidamente aplicadas) (Subepígrafe II.1.1.2).

3. De las 62.192 relaciones laborales con bonificación existentes desde que entró en vigor la Ley 3/2012 hasta agosto de 2019, de las cuales 55.049 fueron contratos en prácticas, se han detectado únicamente ocho supuestos de bonificaciones por conversión en indefinidos en los cuales los contratos previos a la conversión eran de una modalidad distinta a la de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación (Subepígrafe II.1.2.1).
4. En el caso de los contratos en prácticas, para que puedan aplicarse estas bonificaciones, estos han de convertirse en indefinidos a la finalización de su duración, inicial o prorrogada, además de cumplir los requisitos establecidos legalmente sobre su duración mínima y máxima, y sobre

el número de prórrogas y la duración de estas. A este respecto se han detectado las siguientes incidencias:

- a) La TGSS manifiesta la imposibilidad de efectuar un control sistemático sobre la duración de los contratos en prácticas que se transforman en indefinidos, debido, por un lado, a que no tiene acceso a la información sobre la fecha de finalización informada en los contratos ni conoce la duración ni los datos sobre prórrogas y, por otro, a que el SEPE, a pesar de poder disponer de dicha información, no ha establecido ningún procedimiento para poner la misma a disposición de la TGSS.
- b) En la base de datos proporcionada por el SEPE se han detectado 1.673 casos de contratos en prácticas en los que la conversión en indefinido se habría producido antes de la fecha de finalización informada en los contratos, en cuyo caso, de confirmarse este extremo, el importe a reclamar por aplicación indebida de la bonificación ascendería, al menos, a 1.472.384 euros.
- c) Asimismo, se han observado 241 supuestos en los que la duración del contrato en prácticas transformado en indefinido ha sido inferior al mínimo establecido en la normativa (seis meses), circunstancia que, según manifiesta la TGSS tras revisar en una muestra los datos aportados por los empresarios cuando efectúan una variación en los contratos, se debe a un problema técnico puntual detectado a finales de 2019, que dio lugar a que en los contratos de trabajo en prácticas *a tiempo parcial* no se verificase este requisito. No obstante, la TGSS ha comunicado al Tribunal de Cuentas que está trabajando en la depuración de estos datos, con el objeto de comprobar si procede la reclamación de bonificaciones indebidamente aplicadas.
- d) Por otra parte, se han detectado 311 casos en los cuales la duración del contrato en prácticas habría sido superior al máximo permitido (dos años), si bien la TGSS ha comenzado el análisis de los mismos, facilitando en la mayoría de los casos analizados una explicación que justificaría la inexistencia de bonificaciones indebidas (el contrato que se convirtió en indefinido, a pesar de lo que figuraba en la base de datos facilitada durante los trabajos de fiscalización, era de relevo y no en prácticas o bien se han producido suspensiones en esos contratos en prácticas amparadas por la normativa). No obstante lo anterior, concretamente en ocho supuestos la TGSS ha señalado no disponer de la información necesaria para efectuar las verificaciones correspondientes, debido a que el SEPE no proporciona dicha información.
- e) Asimismo, la TGSS ha puesto de manifiesto la dificultad para comprobar tanto las prórrogas como su duración debido a que no dispone de información sobre estos extremos. En la información proporcionada por el SEPE a este Tribunal se han detectado 253 supuestos en los cuales, a priori, la duración de la prórroga habría sido inferior a la mínima.

Como consecuencia de las incidencias anteriores, el SEPE ha manifestado su compromiso para proporcionar a la TGSS la información de la que dispone, con el fin de que esta pueda llevar a cabo correctamente las actividades de control recogidas en la *Resolución de 7 de diciembre de 2007*, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión suscrito a estos efectos entre ambos organismos (Subepígrafe II.1.2.1).

5. En cuanto al requisito de ausencia de relación de conyugalidad o parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, entre trabajador y empresario, o entre aquel y quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de la sociedad, con la información disponible en la actualidad, ni la TGSS ni el

SEPE pueden realizar su comprobación, motivo por el cual la TGSS únicamente exige una declaración responsable que los empresarios suscriben en el momento de comunicar el alta de un trabajador que implique la aplicación de un beneficio en la cotización (Subepígrafe II.1.2.1).

6. Además de los requisitos citados hasta ahora, para poder ser beneficiarias de las bonificaciones objeto de la fiscalización, las empresas han de tener menos de cincuenta trabajadores cuando se produce la conversión del contrato temporal en indefinido. La TGSS ha dispuesto un control automático para garantizar el cumplimiento de este requisito, si bien, se han detectado las siguientes incidencias (Subepígrafe II.1.2.2):

a) En algunas Direcciones Provinciales (DDPP) el dato del número de trabajadores ha sido modificado manualmente por entenderse que el requisito del número máximo de trabajadores había de cumplirse en el momento de la celebración del contrato temporal que posteriormente se transforma en indefinido, y no en el momento de la conversión del mismo, contradiciendo así el criterio general establecido por la TGSS. Ello ha generado algunos supuestos de aplicación indebida de la bonificación, cuya deuda está reclamada o en proceso de reclamación, sin perjuicio de que en dos casos, por importe de 547,44 euros, se haya producido la prescripción del derecho por el transcurso de más de cuatro años desde que se aplicó la bonificación.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, la TGSS ha impartido, de nuevo, instrucciones sobre este requisito y ha eliminado la posibilidad de corregir manualmente la exclusión automática del sistema por exceso del número de trabajadores en plantilla, comprometiéndose asimismo a revisar la totalidad de los casos en los que las DDPP hayan realizado esta actuación.

b) En los supuestos en los que a un contrato en prácticas le precedía uno para la formación y el aprendizaje, el control automático no ha funcionado. También en estos casos, la TGSS ha iniciado los trámites para la reclamación de la deuda correspondiente, excepto en un supuesto, por importe de 1.500 euros, prescrito por el transcurso de más de cuatro años desde que se aplicó la bonificación. Además, ha corregido la posibilidad de que se produzca en el futuro esta incidencia mediante la modificación del control en el sistema.

7. Asimismo, las empresas beneficiarias de las bonificaciones deben hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, no solo en la fecha de acceso a las bonificaciones, sino también durante la aplicación de estas.

Para efectuar este control, la TGSS implementó, en diciembre de 2016, una verificación automática en conexión con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), que detecta si el empresario está o no al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. En el caso de que se advierta que no lo está, la introducción definitiva en el sistema del certificado es realizada de manera manual por la Dirección Provincial correspondiente, por lo que, dado el significativo volumen de certificados a grabar, existe el riesgo de generar retrasos y, por tanto, de que se demore la paralización en la aplicación indebida de la bonificación, si dicha grabación del certificado es posterior a la fecha de efectos del mismo. En este sentido, se han detectado 23 casos, las cantidades aplicadas, por importe total de 13.058,28 euros, son irrecuperables por prescripción, o bien están en riesgo de prescripción por el período de tiempo transcurrido, correspondiendo en su mayoría a bonificaciones aplicadas en el periodo 2012-2016.

De igual forma, también son introducidos de forma manual los certificados de cumplimiento que cierran una situación de incumplimiento y, por tanto, también en este supuesto existe riesgo de retraso respecto a la fecha real, en este caso, al contrario, con la consiguiente posible pérdida

del derecho a bonificar del empresario a pesar de estar al corriente de sus obligaciones tributarias (Subepígrafe II.1.2.2).

8. La TGSS reitera el control del requisito de estar al corriente de las obligaciones tributarias quince días antes de la caducidad de los certificados emitidos al efecto (es lo que se denomina control de mantenimiento).

A este respecto, el servicio común sigue el criterio de considerar que no existe aplicación indebida de la bonificación hasta que no se produce la caducidad del certificado, con independencia de que, al menos desde quince días antes, cuando se produce el control de mantenimiento, se conozca el incumplimiento de este requisito, aplicando por tanto la bonificación durante los referidos quince días a pesar de que esta ya no correspondería. (Subepígrafe II.1.2.2).

9. Las empresas beneficiarias de las bonificaciones no deben haber sido excluidas del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones del orden social graves o muy graves no prescritas. La TGSS efectúa el control de este requisito a través de las actas de infracción que le son remitidas por las ITSS, cuya información se graba manualmente por las Direcciones Provinciales, lo cual implica el riesgo de que se produzcan errores, omisiones o retrasos (Subepígrafe II.1.2.2).
10. Respecto al requisito de no haber extinguido contratos bonificados por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo, tanto la TGSS como el SEPE han declarado la imposibilidad de realizar su control de manera adecuada debido a la falta de información centralizada sobre estos despidos. En la actualidad, el único control implantado al respecto consiste en permitir a las empresas identificar si los trabajadores bonificados están afectados por la exclusión y la fecha de los efectos de esta (Subepígrafe II.1.2.2).
11. En el ámbito del SEPE no existe un procedimiento dirigido a controlar que el importe de las bonificaciones, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad, no supere el límite del 60 % del coste salarial anual del contrato. Ello se debe a que el organismo entiende que, al acceder las empresas beneficiarias, en primer lugar, a las bonificaciones, el control debería efectuarlo el órgano que, en segunda instancia, conceda la ayuda concurrente. Solicitada información a las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas sobre las subvenciones concedidas con la misma finalidad en el período 2012-2020, se han detectado diez supuestos en los que se ha superado el límite indicado por un importe total de 6.009,49 euros.

Si bien es cierto que las ayudas y subvenciones concedidas por otros órganos suelen abonarse con posterioridad al inicio de la aplicación de la bonificación, el hecho de que la concurrencia se produzca entre cantidades que se abonan a tanto alzado por una sola vez (las subvenciones concedidas con la misma finalidad por otros órganos) y cantidades que son objeto de deducción en las cuotas mensualmente (las bonificaciones), así como la inexistencia de normativa que establezca de manera expresa un procedimiento de control a este respecto, dificultan la determinación del momento preciso en el cual se produce la superación de dicho límite y, por tanto, la determinación del órgano al que le corresponde, en su caso, reclamar las cantidades abonadas en exceso (Subepígrafe II.1.2.3).

12. La empresa tiene derecho a continuar aplicando las bonificaciones cuando, durante la vigencia de un contrato bonificado que se hubiera concertado a tiempo parcial, se transforme en contrato a tiempo completo o viceversa, perdiéndose las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que esta última sea de tiempo parcial a tiempo completo.

En el análisis de este requisito realizado por este Tribunal se han detectado supuestos en los que se han producido más de dos cambios en la jornada de trabajo sin que se haya advertido por los órganos de gestión y se haya perdido el derecho a aplicar la bonificación, y supuestos en los que las empresas beneficiarias que han comunicado un único cambio en la jornada han perdido el derecho a continuar aplicando la misma.

La TGSS ha confirmado que no realiza ningún control al respecto debido, por un lado, a que mantiene el criterio de considerar que la variación de jornada no supone necesariamente novar el contrato y, por otro, a que no tiene competencias de carácter laboral ni dispone de información suficiente en sus sistemas de información para determinar cuándo se produce una novación de contrato (Subepígrafe II.1.2.3).

13. La cuantía máxima establecida para aplicar las bonificaciones objeto de la fiscalización, para todo el período bonificado, ha sido superada en diecisiete casos, por un total de 111.166,00 euros, en los que las empresas beneficiarias, que cotizaban bajo el sistema de autoliquidación, se imputaron importes superiores a los que procedían. Tal y como ya se ha expuesto en la conclusión número 2 de este Informe, la TGSS ha utilizado la implantación de nuevos procedimientos informáticos para iniciar, en octubre de 2017, la revisión retroactiva de la totalidad de las bonificaciones aplicadas en los cuatro años anteriores (debido a que a partir de ese momento opera la prescripción del derecho a reclamar de las cantidades indebidamente aplicadas), recuperando el 65,66 % de este importe (Subepígrafe II.1.2.4).
14. Como consecuencia del cambio producido en la Orden TMS/1182/2018, de 13 de noviembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2018 para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social en relación con las órdenes de cierre de años anteriores, al haberse suprimido, por un lado, la excepción existente hasta esa fecha que permitía tramitar los expedientes de gastos relacionados con las liquidaciones de cotizaciones sociales en los primeros meses del año siguiente, retro trayendo su imputación presupuestaria a 31 de diciembre del año corriente, mientras mantenía, por otro, la excepción para los ingresos relacionados con dichas cotizaciones sociales, se rompe la homogeneidad en el tratamiento presupuestario de los gastos e ingresos relacionados con las liquidaciones de cotizaciones (Epígrafe II.1.4).
15. El SEPE no aplica la regulación sobre el tratamiento presupuestario de los reintegros de pagos indebidos, contenida en la Disposición Adicional Única de la Orden EHA 2045/2011, de 14 de julio, instrucción de contabilidad de la administración institucional del Estado, que establece que los reintegros procedentes del ejercicio corriente se deben imputar al presupuesto de gastos, minorando el importe de las obligaciones reconocidas, mientras que los reintegros procedentes de ejercicios cerrados, se deben imputar al presupuesto de ingresos del ejercicio en el que se reconoce el derecho. Como consecuencia de lo anterior, los reintegros procedentes del ejercicio corriente derivados de deuda no aplazada, ni en moratoria, se registran como ingresos (cotizaciones sociales), en lugar de menores gastos, por importe de 6.172.081,08 euros. Y los reintegros de ejercicios cerrados correspondientes a deuda aplazada y en moratoria, se registran como un menor gasto en el subconcepto presupuestario 487.03 *Financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social acogidas a medidas de fomento de empleo por contratación laboral, incluso obligaciones de ejercicios anteriores*, en lugar de como ingresos de cuotas en el subconcepto 129.00 *Cuotas de desempleo*, por un importe de, al menos, de 36.098,62 euros (Epígrafe II.1.4).

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS AL DISEÑO DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

16. En la fiscalización se han analizado los antecedentes de estas bonificaciones, las causas que motivaron su aprobación, los objetivos a alcanzar, el diseño de indicadores y la existencia de estudios previos, informes de evaluación o de seguimiento. Aunque el antecedente de la actual regulación, la *Ley 43/2006*, no contemplaba la realización de una evaluación sobre las políticas de empleo que regulaba, no obstante, el Consejo de Ministros determinó que la extinta *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios* realizara la “Evaluación de la política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social”. El informe resultante se emitió en 2009, recomendando un rediseño de la política de bonificaciones, así como la evaluación de necesidades y un diagnóstico adecuado de los problemas del mercado de trabajo, actuaciones que no consta que tuvieran lugar. Con posterioridad, la *Ley 35/2010* contempló la evaluación de estas medidas en su Disposición adicional duodécima, actuación que tampoco fue realizada. Por último, el *Real Decreto-ley 3/2012* y la *Ley 3/2012* hacen referencia, por un lado, a la aprobación por el Gobierno de un informe de evaluación, que fue realizado en 2013 y, por otro, a la realización de la evaluación continuada de las políticas activas, que no se ha realizado desde la aprobación de estas normas.

Asimismo, hay que indicar que no existe un plan estratégico, informe, memoria o documento donde se definan los indicadores, ratios, estándares u otros instrumentos para valorar la eficacia, eficiencia e impacto de estas bonificaciones en la consecución de los objetivos que se pretendía alcanzar, y tampoco en la tramitación de las normas correspondientes ha quedado constancia de estudio alguno que justifique cómo se determinó el importe de la bonificación para hombres y mujeres, por qué se consideró dicho importe como el óptimo para alcanzar dichos objetivos y cuál es la justificación del horizonte temporal de tres años de disfrute de la bonificación.

En consecuencia, en la normativa reguladora y en su procedimiento de elaboración no quedó justificada con precisión la necesidad de estas bonificaciones, la diferencia específica en el importe entre la conversión de un contrato con hombres o con mujeres, los tres años de duración máxima del derecho a aplicar la bonificación, ni las causas que motivaron la continuidad y la exclusividad de disfrute por las empresas de menos de 50 trabajadores en el año 2012. Asimismo, no se ha dotado a los gestores de herramientas que pudiesen indicar la necesidad de proponer cambios normativos con el fin de reconducir, reforzar o suprimir estas bonificaciones en función de los objetivos alcanzados. Hay que tener en cuenta, además, que su regulación actual data de 2012 y que, en todo el periodo transcurrido hasta la actualidad, no se han modificado ni su configuración ni su cuantía, a pesar de que la situación económica y del mercado de trabajo han transitado por distintas etapas (Subapartado II.2).

17. En el diseño de esta actuación pública no se ha tenido en cuenta la coherencia externa o grado de correspondencia que existe entre intervenciones públicas dirigidas a un mismo objetivo, en este caso el fomento de la contratación indefinida mediante la conversión de contratos en prácticas, de relevo o sustitución, que se estén ejecutando en un mismo espacio temporal y territorial, con el fin de contrastar el grado de complementariedad y las posibles sinergias existentes entre las mismas (Subapartado II.2).
18. Con el fin de mantener una comunicación eficaz, además de con los fiscalizados, con las partes interesadas, y de acuerdo con las Directrices Técnicas de la fiscalización, durante los trabajos de campo se han mantenido reuniones de trabajo con los sindicatos Unión General de Trabajadores y Comisiones Obreras, y con la organización profesional Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

Los sindicatos citados coinciden en señalar su escepticismo sobre la utilidad de estas políticas para generar empleo, considerando que sería necesario racionalizarlas y restringirlas a determinados colectivos con especial dificultad para entrar en el mercado y, por otro lado, potenciando otras políticas activas de empleo como, por ejemplo, el diseño de itinerarios personalizados de empleo, potenciar la figura del tutor/orientador, y en general las relacionadas con el asesoramiento, orientación, formación profesional y recualificación profesional, siendo necesaria, en todo caso, la evaluación de los resultados.

Por su parte, la confederación empresarial indicada considera positiva la existencia de estas bonificaciones y de incentivos a la contratación, aunque coincide con los sindicatos en que sería necesario un análisis profundo de estas políticas para mejorar su eficacia y eficiencia y la realización de evaluaciones posteriores (Subapartado II.2).

III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN

19. En la Memoria económica del Real Decreto-ley 3/2012, únicamente se informa de una estimación genérica de 11.000 beneficiarios (53 % hombres y 47 % mujeres) sin que se especifique ningún objetivo a alcanzar sobre el número de contratos convertidos en indefinidos por año o sobre el horizonte temporal de los mismos. Ante esta situación, en la fiscalización se han diseñado distintas pruebas para poder valorar la eficacia y la eficiencia alcanzada con estas bonificaciones, siendo las conclusiones más significativas, las siguientes:
- a) En el período objeto de estudio, destaca el hecho de que la gran mayoría de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación celebrados no han llegado a convertirse en indefinidos, siendo el porcentaje de conversiones bonificadas, únicamente, de un 18,42 %.
 - b) Una vez convertidos en indefinidos estos contratos, la duración media de la bonificación aplicada ha alcanzado el 83,29 % del período máximo de tres años establecido en la ley. Asimismo, si se tiene en cuenta que la duración media de los contratos convertidos bonificados ha sido un 19,63 % superior a la de los contratos indefinidos no bonificados, podría entenderse que la bonificación ha tenido un efecto positivo en la duración de estos contratos.
 - c) La duración media de los contratos convertidos en indefinidos que continúan vigentes una vez finalizado el periodo de tres años de la bonificación ha sido un 14,04 % superior a la de los contratos no bonificados, por lo que podría concluirse que este incentivo ha sido positivo en la vigencia posterior a la bonificación de los contratos convertidos.
 - d) Del análisis de los resultados de las pruebas de fiscalización realizadas sobre una muestra de empresas beneficiarias de estas bonificaciones, se concluye lo siguiente:
 - a. Existe un acusado efecto *peso muerto* de esta política de bonificaciones, ya que en torno al 81,04 % de aquellas habrían convertido los contratos en indefinidos incluso en ausencia de estos incentivos.
 - b. Por lo que se refiere a las empresas en las que la bonificación concurre con subvenciones de las Comunidades Autónomas para el mismo fin, en torno al 44,09 %

de aquellas otorgaron, en esta decisión, mayor peso a la subvención, lo que haría innecesaria la bonificación en estos casos.

A la vista de los anteriores datos, cabe concluir que esta actuación pública es ineficiente, y tan solo relativamente eficaz (Subapartados II.3 y II.4).

20. En el diseño de esta política de bonificaciones hay un incentivo superior para las empresas que conviertan en indefinidos contratos celebrados con mujeres. Sin embargo, del estudio realizado para valorar el efecto de estas bonificaciones desde una perspectiva de género, se concluye que estos incentivos no solo no han conseguido el impacto esperado, ya que, en términos absolutos, se han convertido en indefinidos más contratos con hombres que con mujeres, sino que además la representatividad del colectivo de mujeres ha sido incluso menor que la que tenía en los contratos celebrados temporales previos a la conversión (Subapartados II.3 y II.6).

III.4. CONCLUSIÓN RELATIVA AL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE NÚMERO 8: TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

21. El Ministerio de Trabajo y Economía Social recoge, en el *Informe de Seguimiento de la ejecución del Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030 en el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, referido al periodo julio 2018-junio 2019, las acciones puestas en marcha para el cumplimiento del ODS número 8. Dentro de la meta número 3 cabe destacar las actuaciones referidas a bonificaciones y subvenciones a trabajadores autónomos. No obstante, en el ámbito de las bonificaciones objeto de este Informe, no se han producido acciones específicas en el marco del ODS número 8 debido a la necesidad de focalizar los recursos en aquellas bonificaciones que afectan a colectivos más amplios de posibles beneficiarios (Subapartado II.5).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

1. Como se indica en el preámbulo del *Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo*, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia incorpora en su Componente 23 «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» un paquete de reformas estructurales, entre las que se encuentra la revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral.

A la vista de este nuevo marco regulatorio, que cuenta con el respaldo de los agentes sociales, y de los resultados del análisis realizado en la presente Fiscalización, sería conveniente que el Ministerio estudiara el diseño de un plan estratégico sobre las bonificaciones de cuotas globalmente consideradas. En él debería valorarse su eficacia en la consecución de los fines perseguidos y, en su caso, definirse de forma precisa los objetivos a alcanzar y los indicadores, las ratios y los estándares necesarios para efectuar un seguimiento y control del grado de eficacia y eficiencia de dichas actuaciones.

Asimismo, se tendría que promover la realización de evaluaciones periódicas, tanto internas por el órgano gestor de las bonificaciones, como externas, con el fin de valorar la intervención pública, su pertinencia, coherencia interna, coherencia externa, resultados e impacto, detectar posibles efectos *peso muerto* y *sustitución*, y proporcionar al gestor información para que, en su

caso, pudiese valorar la necesidad de proponer cambios normativos con el fin de reconducir, reforzar o suprimir las bonificaciones en función de los objetivos alcanzados.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL

2. El Servicio Público de Empleo Estatal debería impulsar la concreción y puesta en marcha de las acciones de colaboración necesarias con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tendentes a la mejora de la eficacia de la lucha contra posibles fraudes, mediante el envío de la información y documentación necesaria sobre el número de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, detallados por colectivos, así como cuanta información sea precisa, relativa a las cotizaciones y deducciones aplicadas.
3. En coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal debería definir un calendario de reuniones periódicas con el propósito de intercambiar información y criterios sobre la gestión y control de las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación. Uno de los objetivos fundamentales a estudiar es el sistema para compartir la información de la que disponen y que resulta imprescindible para poder efectuar un control efectivo.
4. En coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal debería efectuar un análisis de aquellos requisitos establecidos para la aplicación de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización sobre los que no hay implementado procedimiento de control alguno, o cuando los hay éstos hayan resultado ineficientes, identificando las causas y consensuando posibles soluciones.
5. En relación con aquellos requisitos para los que no sea posible diseñar un procedimiento de control de su cumplimiento, el Servicio Público de Empleo Estatal, en coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, debería proponer la modificación normativa correspondiente.
6. El Servicio Público de Empleo Estatal debería impulsar la coordinación con las Comunidades Autónomas que implementen intervenciones públicas dirigidas al fomento de la contratación indefinida mediante la conversión de contratos temporales, con el fin de estudiar la complementariedad de estas actuaciones y valorar posibles sinergias con las bonificaciones de cuotas.
7. El Servicio Público de Empleo Estatal debería aplicar lo dispuesto en la Instrucción de Contabilidad de la Administración Institucional del Estado en relación con el registro presupuestario de los reintegros de pagos indebidos correspondientes a bonificaciones de fomento del empleo⁶⁷.

IV.3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

8. En coordinación con el Servicio Público de Empleo Estatal, la Tesorería General de la Seguridad Social debería efectuar un análisis de aquellos requisitos establecidos para la aplicación de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización, sobre los que no hay establecidos

⁶⁷ El SEPE manifiesta en sus alegaciones que se modificará en las Cuentas del Organismo del ejercicio 2021 el tratamiento contable de los reintegros de bonificaciones indebidamente aplicadas siguiendo las indicaciones del Tribunal.

procedimientos de control o los existentes se consideren ineficientes, identificando las causas y consensuando posibles soluciones.

9. En relación con aquellos requisitos para los que no sea posible diseñar un procedimiento de control de su cumplimiento, la Tesorería General de la Seguridad Social, en coordinación con el Servicio Público de Empleo Estatal, debería proponer la modificación normativa correspondiente.
10. En coordinación con el Servicio Público de Empleo Estatal, la Tesorería General de la Seguridad Social debería definir un calendario de reuniones periódicas con el propósito de intercambiar información y criterios sobre la gestión y control de las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación. Uno de los objetivos fundamentales a estudiar es el sistema para compartir la información de la que disponen y que resulta imprescindible para poder efectuar un control efectivo.
11. La Tesorería General de la Seguridad Social debería promover la finalización de la revisión de todos los supuestos mencionados en el presente Informe en los que se haya detectado la posibilidad de aplicación indebida de bonificaciones de cuotas, especialmente las gestionadas a través del sistema de autoliquidación, procediendo, en caso de confirmarse esta, a la tramitación de la reclamación de la deuda lo antes posible con el fin de evitar la prescripción del derecho a reclamar la bonificación indebida.
12. La Tesorería General de la Seguridad Social debería reducir lo máximo posible las actuaciones no automáticas en los procedimientos de control establecidos con el fin de evitar los retrasos en la grabación de datos, los errores o la interpretación errónea de los procedimientos.

IV.4. RECOMENDACIÓN DIRIGIDA AL MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES

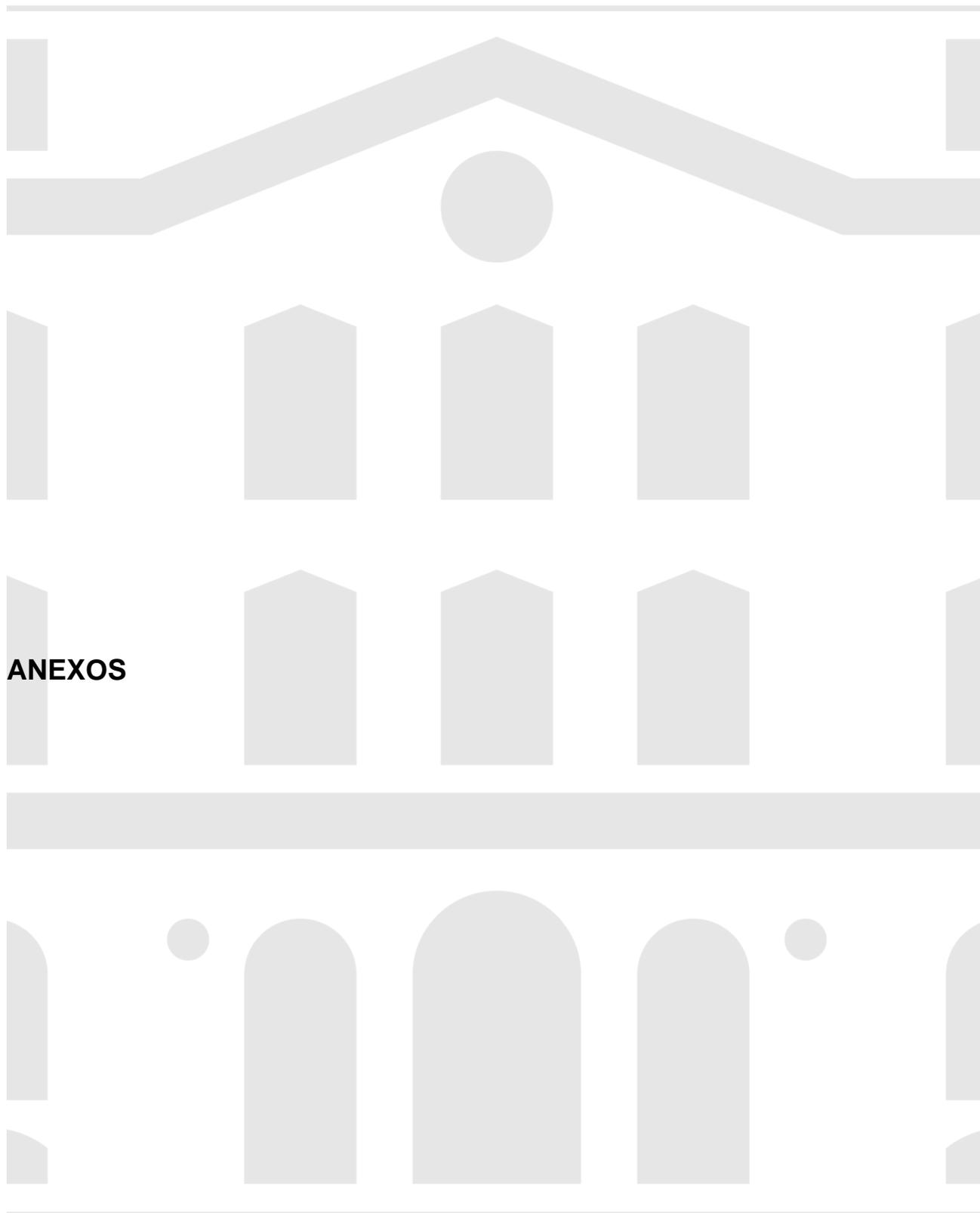
13. El Ministerio debería preservar la imagen fiel en la liquidación presupuestaria de los gastos e ingresos relacionados con las liquidaciones de cotizaciones y, en tanto en cuanto la Tesorería General de la Seguridad Social no pueda informar de las operaciones producidas en tiempo real, mantener la excepcionalidad tanto para gastos como para ingresos que se recogía en las órdenes ministeriales que regulan las operaciones de cierre para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social hasta el año 2017.

Madrid, 29 de septiembre de 2022

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO Nº 1	RELACIÓN DE LA NORMATIVA CITADA EN EL INFORME QUE NO CONSTITUYE EL MARCO NORMATIVO BÁSICO	85
ANEXO Nº 2	DISTRIBUCIÓN POR CCAA Y CIUDADES AUTÓNOMAS DEL NÚMERO DE EMPRESAS QUE HAN APLICADO LA BONIFICACIÓN PARA LA CONVERSIÓN EN INDEFINIDO DE CONTRATOS P/R/S, CON EL DETALLE DEL NÚMERO DE CONTRATOS E IMPORTE BONIFICADO, PERIODO 2018-2019	87
ANEXO Nº 3	ARTÍCULOS DE LA <i>LEY 43/2006, DE 29 DE DICIEMBRE</i> , PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y DEL EMPLEO, APLICABLES A LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD JUBILACIÓN.....	89
ANEXO Nº 4	GRÁFICOS DISEÑADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA DESCRIBIR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS BONIFICACIONES REGULADAS EN EL ARTÍCULO 7 DE LA <i>LEY 3/2012 - SISTEMA DE LIQUIDACIÓN DIRECTA</i>	91
ANEXO Nº 5	GRÁFICOS DISEÑADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA DESCRIBIR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS BONIFICACIONES REGULADAS EN EL ARTÍCULO 7 DE LA <i>LEY 3/2012 - SISTEMA DE AUTOLIQUIDACIÓN</i>	93
ANEXO Nº 6	GRÁFICO DISEÑADO POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA DESCRIBIR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA CONDICIÓN DE DEUDOR CON LA AEAT	95
ANEXO Nº 7	EXPEDIENTES CON BONIFICACIÓN INDEBIDA POR NO ESTAR AL CORRIENTE EN EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN EL PERÍODO 2012-2016.....	97
ANEXO Nº 8	EXPEDIENTES EN LOS QUE LOS IMPORTES DE LA BONIFICACIÓN APLICADA TRAS LA CONCESIÓN DE OTRA SUBVENCIÓN EXCEDEN DEL LÍMITE DEL 60 % DEL COSTE SALARIAL ANUAL	99
ANEXO Nº 9	EXPEDIENTES CON APLICACIÓN INDEBIDA DE LA BONIFICACIÓN POR SUPERAR EL LÍMITE MÁXIMO DE LA CUANTÍA, REVISIÓN EXTRAORDINARIA PERÍODO 2013-2017.....	101
ANEXO Nº 10	ESTADÍSTICAS DEL SEPE SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS Y LOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS, PERIODO 2011-2020	103
ANEXO Nº 11	CONTRATOS P/R/S CELEBRADOS Y CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS DE EMPRESAS DE MENOS DE 50 TRABAJADORES, POR TIPO DE CONTRATO, PERÍODO 2011-2019.....	105

ANEXO N° 12	CONTRATOS P/R/S CELEBRADOS Y CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS CON Y SIN BONIFICACIÓN, PERIODO 2012-2017.....	107
ANEXO N° 13	CONTRATOS P/R/S CELEBRADOS Y LOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS CON Y SIN BONIFICACIÓN, POR TIPO DE CONTRATO, PERIODO 2012-2017	109
ANEXO N° 14	CONTRATOS DE MUJERES Y HOMBRES CELEBRADOS CON DETALLE DE LOS CONVERTIDOS BONIFICADOS Y NO BONIFICADOS, PERIODO 2011-2019.....	111

ANEXO Nº 1

RELACIÓN DE LA NORMATIVA CITADA EN EL INFORME QUE NO CONSTITUYE EL MARCO NORMATIVO BÁSICO

1. Constitución española de 1978.
2. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
3. Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social.
4. Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
5. Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
6. Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores.
7. Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo.
8. 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.
9. Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos
10. Orden HFP/1088/2017, de 10 de noviembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2017 relativas al presupuesto de gastos y operaciones no presupuestarias.
11. Orden ESS/485/2013, de 26 de marzo, por la que se regulan las notificaciones y comunicaciones por medios electrónicos en el ámbito de la Seguridad Social.
12. Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, por la que se regula el Sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social.
13. Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado.
14. Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
15. Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.
16. Orden de 3 de abril de 1995 sobre uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en relación con la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social.
17. Instrucción de 28 de junio de 1984, conjunta de las Direcciones Generales de la TGSS y del INEM (actual SEPE) en relación con los cargos y abonos por desempleo.

ANEXO Nº 2

DISTRIBUCIÓN POR CCAA Y CIUDADES AUTÓNOMAS DEL NÚMERO DE EMPRESAS QUE HAN APLICADO LA BONIFICACIÓN PARA LA CONVERSIÓN EN INDEFINIDO DE CONTRATOS P/R/S, CON EL DETALLE DEL NÚMERO DE CONTRATOS E IMPORTE BONIFICADO, PERIODO 2018-2019

(EUROS)

CCAA y CA	2018			2019		
	N.º CONTRATOS	N.º EMPRESAS BONIFICADAS	IMPORTE	N.º CONTRATOS	N.º EMPRESAS BONIFICADAS	IMPORTE
ANDALUCÍA	4.294	3.355	1.674.453,80	4.991	3.816	2.074.237,08
ARAGÓN	1.299	979	516.842,22	1.331	981	527.346,85
CANTABRIA	458	327	182.120,30	489	363	201.386,03
CASTILLA-LA MANCHA	1.196	954	474.460,21	1.473	1.162	595.236,89
CASTILLA Y LEÓN	1.419	1.073	559.937,18	1.562	1.193	644.795,90
CATALUÑA	4.290	3.272	1.671.518,47	4.521	3.439	1.782.727,61
CEUTA	23	15	10.563,19	25	16	11.556,81
COMUNIDAD DE MADRID	4.976	3.620	1.937.667,88	5.105	3.694	2.055.545,60
COMUNITAT VALENCIANA	3.629	2.880	1.411.289,68	4.103	3.153	1.666.489,03
EXTREMADURA	407	349	164.023,47	481	405	197.455,27
GALICIA	2.309	1.781	935.686,51	2.694	2.042	1.114.111,94
ILLES BALEARS	347	266	142.478,63	383	289	147.904,12
CANARIAS	807	657	310.180,64	908	719	352.100,73
LA RIOJA	239	184	93.302,97	255	189	101.544,52
MELILLA	14	12	3.005,57	14	12	3.678,79
REGIÓN DE MURCIA	1.224	999	492.703,35	1.485	1.159	602.519,98
C. FORAL DE NAVARRA	758	550	298.876,76	859	619	340.806,10
PAÍS VASCO	2.784	2.028	1.115.563,86	2.894	2.125	1.164.994,76
PRINCIPADO DE ASTURIAS	853	671	344.848,57	927	708	391.606,96
TOTAL	31.326	23.972	12.339.523,26	34.500	26.084	13.976.044,97

Fuente: Información proporcionada por el SEPE.

ANEXO Nº 3 – 1/2

ARTÍCULOS DE LA LEY 43/2006, DE 29 DE DICIEMBRE, PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y DEL EMPLEO, APLICABLES A LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD JUBILACIÓN

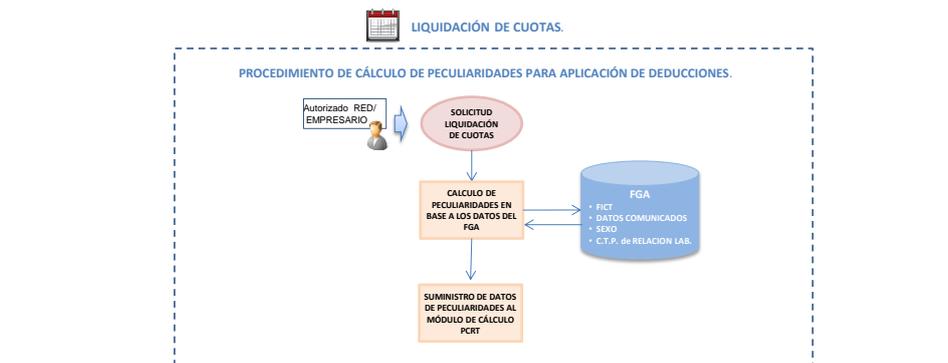
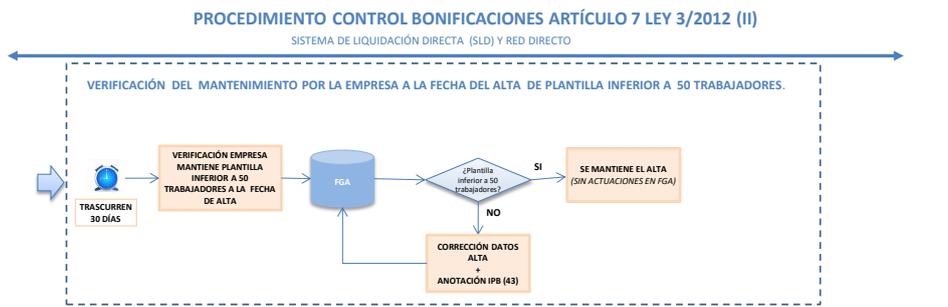
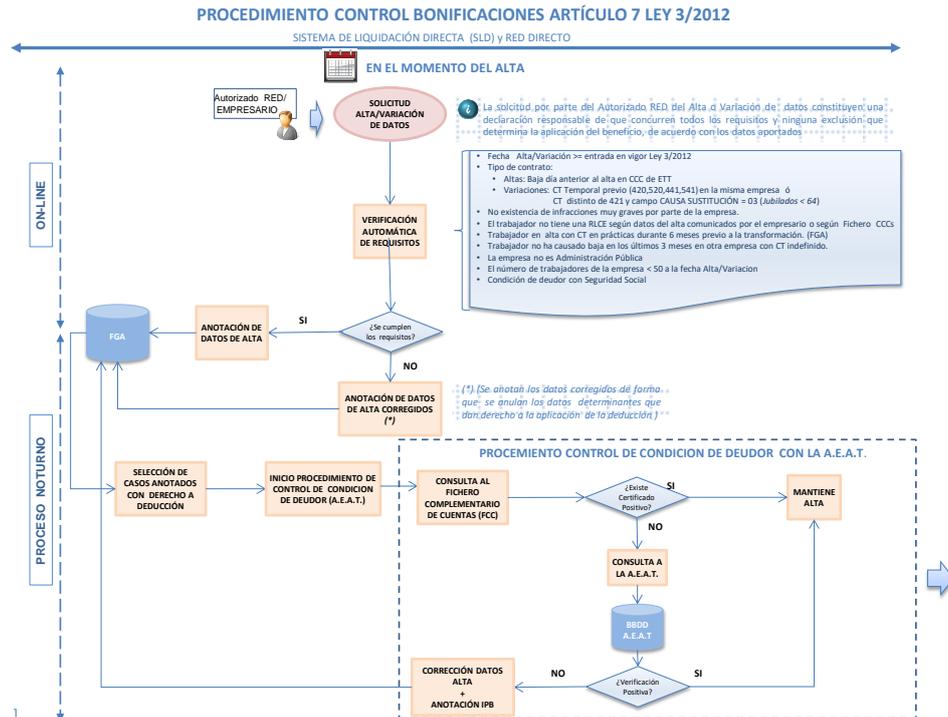
1.4	<p>Quedarán excluidos de los beneficios del presente Programa la Administración General del Estado y los Organismos regulados en el Título III y en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como las Administraciones Autonómicas y las Entidades Locales y sus Organismos públicos.</p> <p>No se aplicará lo establecido en este apartado cuando se trate de la contratación de trabajadores, con discapacidad por centros especiales de empleo de titularidad pública.</p>
2.7	<p>En todos los casos mencionados en este artículo, con excepción de los previstos en el apartado 3, cuando el contrato indefinido o temporal sea a tiempo parcial, la bonificación resultará de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato al que se le sumarán 30 puntos porcentuales, sin que en ningún caso pueda superar el 100 por 100 de la cuantía prevista.</p>
5.a)	<p>Los beneficiarios de las bonificaciones previstas en este Programa deberán reunir los siguientes requisitos:</p> <p>Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de Seguridad Social tanto en la fecha de alta de los trabajadores como durante la aplicación de las bonificaciones correspondientes. Si durante el periodo de bonificación existe una falta de ingreso en plazo reglamentario de dichas obligaciones, se producirá la pérdida automática de las bonificaciones reguladas en el presente Programa, respecto de las cuotas correspondientes a periodos no ingresados en dicho plazo, teniéndose en cuenta dicho periodo como consumido para el cómputo del tiempo máximo de bonificación.</p>
5.b)	<p>No haber sido excluidos del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas, todo ello de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 de la Ley sobre infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.</p>
6.1.a)	<p>Relaciones laborales de carácter especial previstas en el artículo 2 del Estatuto de los Trabajadores, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, u otras disposiciones legales, con la excepción de la relación laboral especial de trabajadores de Centros Especiales de Empleo.</p>
6.1.b)	<p>Contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive, del empresario o de quienes tengan el control empresarial, ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las entidades o de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad, así como las que se produzcan con estos últimos.</p> <p>No será de aplicación esta exclusión cuando el empleador sea un trabajador autónomo que contrate como trabajador por cuenta ajena a hijos menores de treinta años, tanto si conviven o no con él, o cuando se trate de un trabajador autónomo sin asalariados, y contrate a un solo familiar menor de cuarenta y cinco años, que no conviva en su hogar ni esté a su cargo.</p>
6.1.d)	<p>Trabajadores que hayan finalizado su relación laboral de carácter indefinido en otra empresa en un plazo de tres meses previos a la formalización del contrato. Esta exclusión no se aplicará cuando la finalización del contrato sea por despido declarado o reconocido improcedente, o por despido colectivo.</p>
6.2	<p>Las empresas que hayan extinguido o extingan por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos bonificados quedarán excluidas por un periodo de doce meses de las bonificaciones establecidas en este Programa. La citada exclusión afectará a un número de contratos igual al de las extinciones producidas. El periodo de exclusión se contará a partir del reconocimiento o de la declaración de improcedencia del despido o de la extinción derivada del despido colectivo.</p>

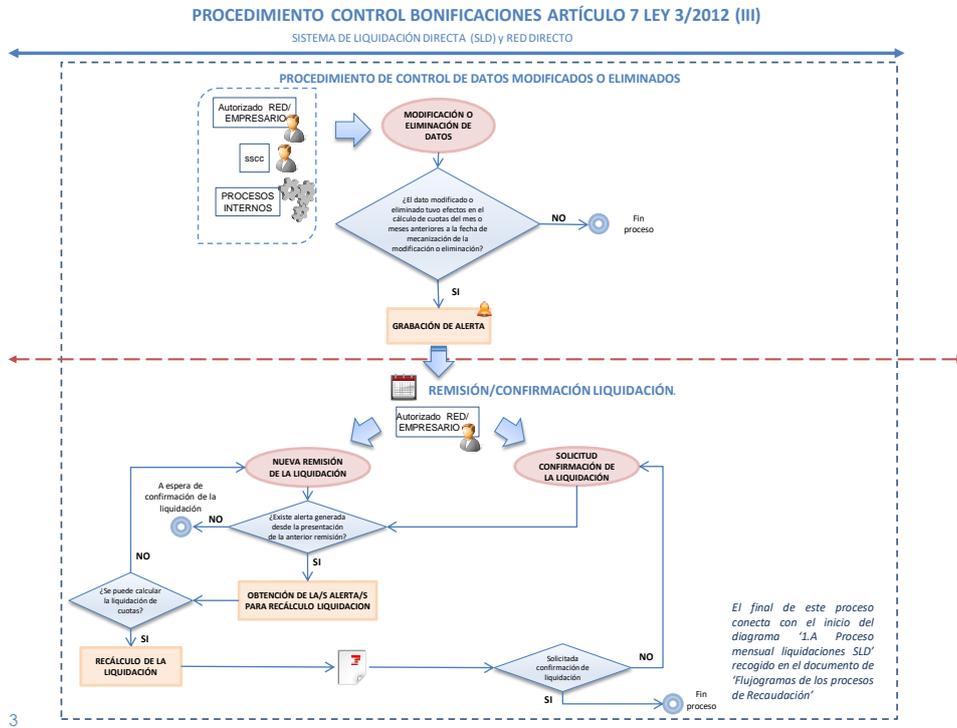
ANEXO Nº 3 – 2/2

7.1	<p>En el supuesto en que la contratación de un trabajador pudiera dar lugar simultáneamente a su inclusión en más de uno de los supuestos para los que están previstas bonificaciones en este Programa, sólo será posible aplicarlas respecto de uno de ellos, correspondiendo la opción al beneficiario en el momento de formalizar el alta del trabajador en la Seguridad Social que da derecho a la aplicación de las bonificaciones.</p> <p>No obstante lo señalado en el párrafo anterior, las bonificaciones en las cotizaciones previstas para los contratos indefinidos con trabajadores de sesenta o más años y con una antigüedad en la empresa de cinco o más años serán compatibles con las bonificaciones establecidas con carácter general, sin que en ningún caso la suma de las bonificaciones aplicables pueda superar el 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, sin perjuicio, en su caso, de lo dispuesto en el artículo 112 bis del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.</p>
7.2	<p>Las bonificaciones no podrán, en ningún caso, superar el 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social que hubiera correspondido ingresar.</p>
7.3	<p>Las bonificaciones aquí previstas no podrán, en concurrencia con otras medidas de apoyo público establecidas para la misma finalidad, superar el 60 por 100 del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica, salvo en el caso de los trabajadores con discapacidad contratados por los Centros Especiales de Empleo, en que se estará a lo establecido en la normativa reguladora de las ayudas y subvenciones destinadas a la integración laboral de las personas con discapacidad en estos Centros.</p>
8.1	<p>Cuando, durante la vigencia de un contrato bonificado al amparo de esta Ley que se hubiera concertado a tiempo parcial, se transforme en a tiempo completo, o viceversa, no se perderán las bonificaciones, sino que se percibirán conforme corresponda al nuevo contrato, sin que ello suponga el inicio de ningún nuevo periodo de bonificación.</p> <p>En el supuesto de que se reitere la novación del contrato a que se refiere el párrafo anterior, se perderán las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que esta última sea de tiempo parcial a tiempo completo.</p> <p>No se producirá tampoco la pérdida de las bonificaciones en los supuestos en que los trabajadores jubilados parcialmente incrementen anualmente la reducción de su jornada de trabajo y salario, de acuerdo con lo establecido en la normativa aplicable.</p>
8.2	<p>Se podrán mantener las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social que se vinieran disfrutando por la contratación indefinida de un trabajador cuando éste haya extinguido voluntariamente un contrato acogido a medidas previstas en los Programas de fomento del empleo de aplicación a partir del 17 de mayo de 1997, incluidas las medidas reguladas en este Programa de Fomento, y sea contratado sin solución de continuidad mediante un nuevo contrato indefinido, a tiempo completo o parcial, incluida la modalidad de fijo discontinuo, por otra empresa o entidad, dentro del mismo grupo de empresas.</p> <p>En este caso, al nuevo contrato le serán de aplicación las bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social que respecto del trabajador se vinieran disfrutando por el anterior empleador, en la misma cuantía y por el tiempo que reste para completar el período total previsto en el momento de su contratación indefinida inicial. En el supuesto de que el contrato fuera a tiempo parcial y se transforme en a tiempo completo o viceversa, se estará a lo establecido en el apartado anterior.</p> <p>Si el primer empleador hubiera percibido alguna otra ayuda de fomento del empleo por la misma contratación, no estará obligado a su devolución, ni se tendrá derecho a una nueva ayuda en su caso por el nuevo contrato.</p>
8.3	<p>En caso de sucesión de empresas, en virtud de lo establecido en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, el nuevo empleador no perderá el derecho a las bonificaciones disfrutadas por el anterior, beneficiándose de ellas por el tiempo que reste hasta el período máximo que correspondiera.</p>
9.1	<p>En los supuestos de obtención de las bonificaciones sin reunir los requisitos exigidos, procederá la devolución de las cantidades dejadas de ingresar por bonificación de cuotas a la Seguridad Social con el recargo y los intereses de demora correspondientes, según lo establecido en las normas recaudatorias en materia de Seguridad Social.</p>
9.2	<p>La obligación de reintegro establecida en el párrafo anterior se entiende sin perjuicio de lo previsto en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.</p>

ANEXO Nº 4 – 1/2

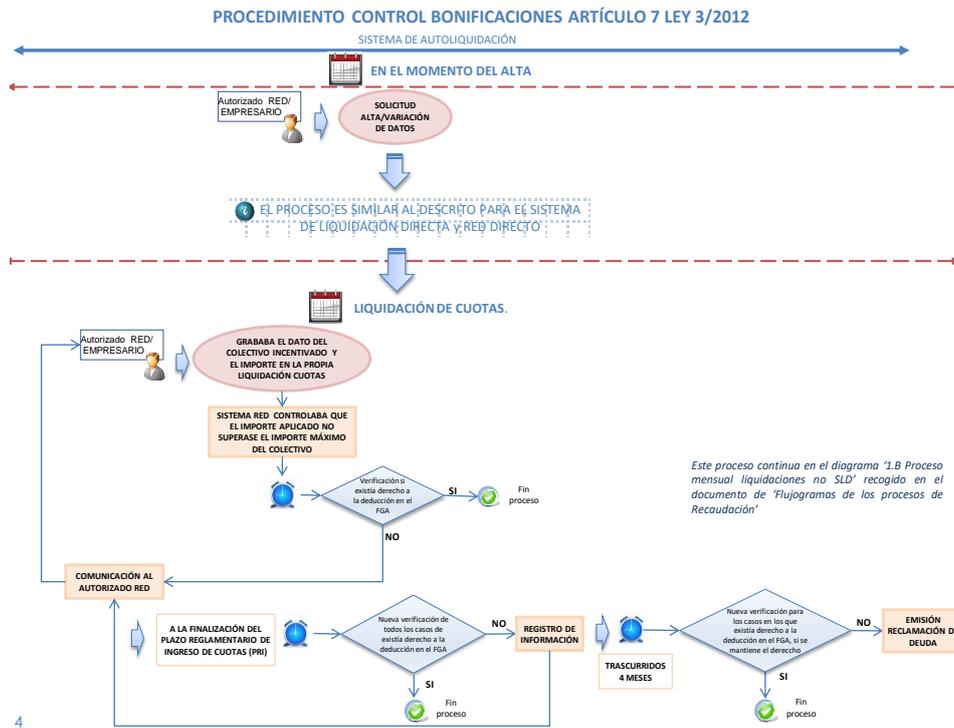
GRÁFICOS DISEÑADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA DESCRIBIR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS BONIFICACIONES REGULADAS EN EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 3/2012 - SISTEMA DE LIQUIDACIÓN DIRECTA



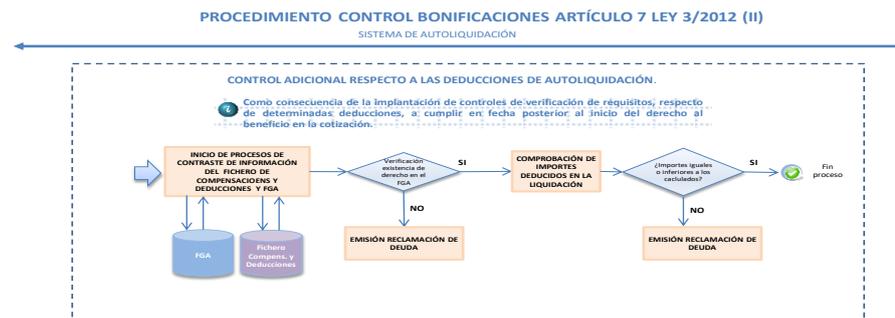


3

GRÁFICOS DISEÑADOS POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA DESCRIBIR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LAS BONIFICACIONES REGULADAS EN EL ARTÍCULO 7 DE LA LEY 3/2012 - SISTEMA DE AUTOLIQUIDACIÓN



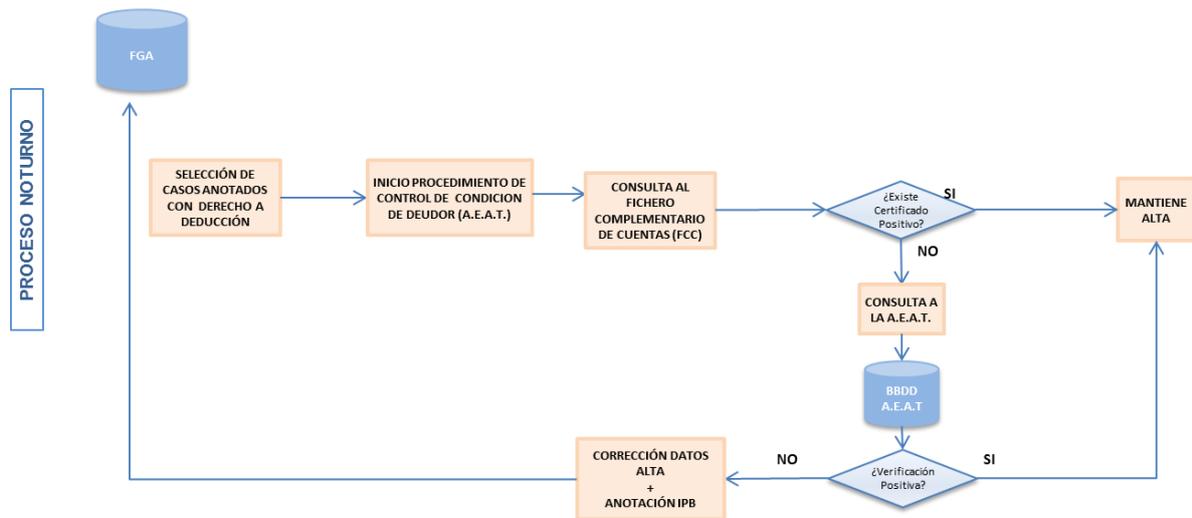
4



5

GRÁFICO DISEÑADO POR LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL PARA DESCRIBIR EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA CONDICIÓN DE DEUDOR CON LA AEAT

PROCEDIMIENTO CONTROL DE CONDICION DE DEUDOR CON LA A.E.A.T.



ANEXO Nº 7

EXPEDIENTES CON BONIFICACIÓN INDEBIDA POR NO ESTAR AL CORRIENTE EN EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES TRIBUTARIAS EN EL PERÍODO 2012-2016

(EUROS)

Nº	BONIFICACION INDEBIDA (A)	DEUDA TRAMITADA (B)	DEUDA PRESCRITA (C)	PRESCRITO PERO RECLAMABLE A LA FECHA DE MECANIZACIÓN	DEUDA PENDIENTE NO PRESCRITA (A)-(B)-(C)
1	1.236,26	243,10	993,16	-	-
2	1.302,91	83,34	1.219,57	-	-
3	1.347,28	-	1.347,28	-	-
4	1.208,74	279,21	929,53	458,37	-
5	245,87	-	245,87	-	-
6	1.510,63	233,32	1.277,31	641,63	-
7	1.040,39	208,35	832,04	458,37	-
8	1.040,39	208,35	832,04	458,37	-
9	343,76	-	343,76	-	-
10	441,29	441,29	-	-	-
11	254,22	-	254,22	-	-
12	566,10	-	566,10	390,65	-
13	166,68	-	166,68	166,68	-
14	537,57	333,36	204,21	125,01	-
15	133,38	-	133,38	-	-
16	1.245,99	-	1.245,99	1.245,99	-
17	904,29	744,53	159,76	125,01	-
18	106,83	106,83	-	-	-
19	349,10	-	349,10	349,10	-
20	198,93	-	198,93	198,93	-
21	1.108,27	1.108,27	-	-	-
22	522,94	-	522,94	522,94	-
23	58,35	-	58,35	58,35	-
24	106,83	-	106,83	106,83	-
25	1.471,83	991,61	-	-	480,22
26	1.489,06	991,61	-	-	497,45
27	713,54	713,54	-	-	-
28	312,99	312,99	-	-	-
29	1.043,99	816,62	-	-	227,37
30	190,31	190,31	-	-	-
31	347,91	347,91	-	-	-
32	293,46	116,66	-	-	176,80
33	297,34	116,66	-	-	180,68
TOTALES	22.137,43	8.587,86	11.987,05	5.306,23	1.562,52

Fuente: Información facilitada por la TGSS.

ANEXO Nº 8

EXPEDIENTES EN LOS QUE LOS IMPORTES DE LA BONIFICACIÓN APLICADA TRAS LA CONCESIÓN DE OTRA SUBVENCIÓN EXCEDEN DEL LÍMITE DEL 60 % DEL COSTE SALARIAL ANUAL

(EUROS)

Nº	FECHA CONVERSIÓN	FECHA ABONO SUBVENCIÓN	EXCESO SOBRE 60 % DE COSTE SALARIAL
1	20/07/2017	19/07/2018	1.399,92
2	30/04/2017	31/01/2018	1.498,12
3	19/01/2017	23/11/2017	119,84
4	12/02/2019	22/05/2019	816,62
5	12/06/2019	24/03/2020	166,68
6	26/02/2019	10/10/2019	375,03
7	21/06/2019	26/12/2019	291,69
8	04/06/2019	17/12/2019	466,64
9	22/03/2019	26/12/2019	408,31
10	29/05/2019	05/11/2019	466,64
TOTAL			6.009,49

Fuente: Información facilitada por las CCAA.

ANEXO Nº 9

EXPEDIENTES CON APLICACIÓN INDEBIDA DE LA BONIFICACIÓN POR SUPERAR EL LÍMITE MÁXIMO DE LA CUANTÍA, REVISIÓN EXTRAORDINARIA PERÍODO 2013-2017

(EUROS)

N.º	TOTAL IMPUTADO	EXCESO	RECLAMADO	NO RECLAMADO ⁽¹⁾	PERIODO PRESCRITO	IMPORTE TEORICO PRESCRITO
1	7.214,94	5.687,16	4.805,35	-	Mayo a septiembre 2013	881,81
2	6.384,40	N/D	N/D	-	-	-
3	27.857,68	26.315,89	20.255,37	-	Diciembre 2012 a agosto 2013	6.060,52
4	10.499,97	9.000,18	9.000,18	-	-	-
5	8.465,98	6.965,98 ⁽²⁾	3.166,42	3.799,56 (marzo a agosto 2016)	-	-
6	8.035,81	6.482,15	5.491,76	-	Marzo a agosto 2013	990,39
7	5.627,43	4.627,35	2.319,37	-	Septiembre 2012 a septiembre 2013	2.307,98
8	5.359,20	3.919,16	2.917,84	-	Julio 2012 a agosto 2013	1.001,32
9	5.381,75	5.090,06	-	-	Enero a julio 2012	5.090,06
10	5.725,90	5.099,58	475,59	-	Septiembre 2012 a agosto 2013	4.623,99
11	5.691,44	4.524,68	2.716,19	-	Octubre 2012 a agosto 2013	1.808,49
12	5.204,34	4.464,60	3.884,65	-	Junio a agosto 2013	579,95
13	2.112,79	N/D	N/D	-	Septiembre 2012 a agosto 2013	178,93
14	11.447,37	9.347,49	4.877,54	-	Febrero a agosto 2013	4.469,95
15	11.572,86	9.443,81	5.520,72	222,72 (marzo 2015)	Marzo 2012 a agosto 2013	3.700,37
16	5.405,00	3.305,12	2.130,91	-	Marzo 2013 a marzo 2014	1.174,21
17	8.996,55	6.892,79	5.147,46	64,18 (agosto 2015)	Enero a agosto 2013	1.681,15
		111.166,00	72.709,23	4.086,46		34.549,12

Fuente: Información facilitada por la TGSS.

(1) Esta columna incorpora la información (importe y período) sobre aquellas bonificaciones indebidamente aplicadas que, no estando prescritas en el momento de la realización de esta revisión extraordinaria, no obstante, no fueron reclamadas por la Dirección Provincial correspondiente.

(2) Existe una diferencia de 12 céntimos entre este total y la suma de los importes reclamado y no reclamado, diferencia que deriva de las operaciones intermedias de redondeo del Fichero General de Recaudación.

ANEXO Nº 10

ESTADÍSTICAS DEL SEPE SOBRE LOS CONTRATOS CELEBRADOS Y LOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS, PERIODO 2011-2020

AÑO/ CONTRATO	EN PRÁCTICAS		DE RELEVO		DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN	
	CELEBRADOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	CELEBRADOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	CELEBRADOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS
2011	51.545	11.998	19.117	8.428	2.327	497
2012	41.675	11.019	20.609	7.030	2.922	374
2013	48.481	11.817	12.225	7.031	695	436
2014	62.618	10.683	14.715	5.282	618	127
2015	82.886	14.410	14.811	4.369	724	85
2016	97.403	19.021	15.537	4.604	783	94
2017	103.383	23.460	15.487	3.906	739	113
2018	107.312	26.856	19.246	3.367	618	136
2019	82.476	28.856	8.063	3.525	708	143
2020	51.387	23.865	7.147	3.082	692	139

Fuente: Estadísticas publicadas por el SEPE.

ANEXO N° 11

CONTRATOS P/R/S CELEBRADOS Y CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS DE EMPRESAS DE MENOS DE 50 TRABAJADORES, POR TIPO DE CONTRATO, PERÍODO 2011-2019

CONTRATOS EN PRACTICAS	CONTRATOS CELEBRADOS	CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	% CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS	% CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS NO BONIFICADOS
2011	26.484	5.081	19,19	4.311	16,28	770
2012	21.714	4.687	21,59	3.956	18,22	731
2013	26.765	6.503	24,30	5.539	20,69	964
2014	34.765	8.390	24,13	7.197	20,70	1.193
2015	45.785	11.393	24,88	9.860	21,54	1.533
2016	53.952	13.146	24,37	11.170	20,70	1.976
2017	58.152	11.234	19,32	8.663	14,90	2.571
2018	59.276	2.986	5,04	1.813	3,06	1.173
2019	44.600	386	0,87	94	0,21	292

CONTRATOS DE RELEVO	CONTRATOS CELEBRADOS	CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	% CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS	% CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS NO BONIFICADOS
2011	6.588	974	14,78	755	11,46	219
2012	6.802	1.390	20,44	1.054	15,50	336
2013	3.971	670	16,87	451	11,36	219
2014	3.654	584	15,98	377	10,32	207
2015	3.465	519	14,98	322	9,29	197
2016	3.544	361	10,19	224	6,32	137
2017	3.641	221	6,07	140	3,85	81
2018	3.986	98	2,46	47	1,18	51
2019	1.571	16	1,02	3	0,19	13

CONTRATOS DE SUSTITUCIÓN	CONTRATOS CELEBRADOS	CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	% CONTRATOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS	% CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS BONIFICADOS	CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS NO BONIFICADOS
2011	758	238	31,40	206	27,18	32
2012	851	312	36,66	265	31,14	47
2013	145	25	17,24	13	8,97	12
2014	84	17	20,24	12	14,29	5
2015	106	35	33,02	24	22,64	11
2016	112	34	30,36	17	15,18	17
2017	133	28	21,05	16	12,03	12
2018	110	17	15,45	8	7,27	9
2019	113	0	0,00	0	0,00	0

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

ANEXO Nº 12

CONTRATOS P/R/S CELEBRADOS Y CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS CON Y SIN BONIFICACIÓN, PERIODO 2012-2017

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
CONTRATOS CELEBRADOS	Número	29.367	30.881	38.503	49.356	57.608	61.926
CONTRATOS NO CONVERTIDOS	Número	22.978	23.683	29.512	37.409	44.067	50.443
	%	78,24	76,69	76,65	75,79	76,49	81,46
CONTRATOS CONVERTIDOS	Número	6.389	7.198	8.991	11.947	13.541	11.483
	%	21,76	23,31	23,35	24,21	23,51	18,54
CONVERTIDOS BONIFICADOS	Número	5.275	6.003	7.586	10.206	11.411	8.819
	%	17,96	19,44	19,70	20,68	19,81	14,24
CONVERTIDOS NO BONIFICADOS	Número	1.114	1.195	1.405	1.741	2.130	2.664
	%	3,79	3,87	3,65	3,53	3,70	4,30

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

ANEXO Nº 13

CONTRATOS P/R/S CELEBRADOS Y LOS CONVERTIDOS EN INDEFINIDOS CON Y SIN BONIFICACIÓN, POR TIPO DE CONTRATO, PERIODO 2012-2017

PRÁCTICAS		2012	2013	2014	2015	2016	2017
CONTRATOS CELEBRADOS	Número	21.714	26.765	34.765	45.785	53.952	58.152
	%	78,41	75,7	75,87	75,12	75,63	80,68
CONTRATOS NO CONVERTIDOS	Número	17.027	20.262	26.375	34.392	40.806	46.918
	%	21,59	24,3	24,13	24,88	24,37	19,32
CONTRATOS CONVERTIDOS	Número	4.687	6.503	8.390	11.393	13.146	11.234
	%	3,956	5,539	7,197	9,860	11,170	8,663
CONVERTIDOS BONIFICADOS	Número	3.956	5.539	7.197	9.860	11.170	8.663
	%	18,22	20,69	20,7	21,54	20,7	14,9
CONVERTIDOS NO BONIFICADOS	Número	731	964	1.193	1.533	1.976	2.571
	%	3,37	3,6	3,43	3,35	3,66	4,42
RELEVO		2012	2013	2014	2015	2016	2017
CONTRATOS CELEBRADOS	Número	6.802	3.971	3.654	3.465	3.544	3.641
	%	79,56	83,13	84,02	85,02	89,81	93,93
CONTRATOS NO CONVERTIDOS	Número	5.412	3.301	3.070	2.946	3.183	3.420
	%	20,44	16,87	15,98	14,98	10,19	6,07
CONTRATOS CONVERTIDOS	Número	1.390	670	584	519	361	221
	%	1,054	451	377	322	224	140
CONVERTIDOS BONIFICADOS	Número	1.054	451	377	322	224	140
	%	15,5	11,36	10,32	9,29	6,32	3,85
CONVERTIDOS NO BONIFICADOS	Número	336	219	207	197	137	81
	%	4,94	5,51	5,67	5,69	3,87	2,22
SUSTITUCIÓN		2012	2013	2014	2015	2016	2017
CONTRATOS CELEBRADOS	Número	851	145	84	106	112	133
	%	63,34	82,76	79,76	66,98	69,64	78,95
CONTRATOS NO CONVERTIDOS	Número	539	120	67	71	78	105
	%	36,66	17,24	20,24	33,02	30,36	21,05
CONTRATOS CONVERTIDOS	Número	312	25	17	35	34	28
	%	265	13	12	24	17	16
CONVERTIDOS BONIFICADOS	Número	265	13	12	24	17	16
	%	31,14	8,97	14,29	22,64	15,18	12,03
CONVERTIDOS NO BONIFICADOS	Número	47	12	5	11	17	12
	%	5,52	8,28	5,95	10,38	15,18	9,02

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

ANEXO Nº 14

CONTRATOS DE MUJERES Y HOMBRES CELEBRADOS CON DETALLE DE LOS CONVERTIDOS BONIFICADOS Y NO BONIFICADOS, PERIODO 2011-2019

		PRÁCTICAS	%	RELEVO	%	SUSTITUCIÓN	%	TOTAL	%
CONTRATOS CELEBRADOS	Hombres	181.784	48,93	21.693	58,28	1.354	56,14	204.831	49,82
	Mujeres	189.709	51,07	15.529	41,72	1.058	43,86	206.296	50,18
	TOTAL	371.493		37.222		2.412		411.127	
CONVERTIDOS BONIFICADOS	Hombres	26.068	49,56	2.310	68,49	392	69,88	28.770	50,89
	Mujeres	26.535	50,44	1.063	31,51	169	30,12	27.767	49,11
	TOTAL	52.603		3.373		561		56.537	
CONVERTIDOS NO BONIFICADOS	Hombres	5.683	50,73	803	55,00	83	57,24	6.569	51,29
	Mujeres	5.520	49,27	657	45,00	62	42,76	6.239	48,71
	TOTAL	11.203		1.460		145		12.808	

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



Alegaciones Formuladas

Se adjuntan a continuación las alegaciones formuladas de las que se ha suprimido la documentación complementaria que no es esencial para comprender lo expuesto en las mismas.

(Se ha eliminado la información relativa a personas físicas que hace referencia a datos de carácter personal).

RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

DIRECTOR GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO ESTATAL.

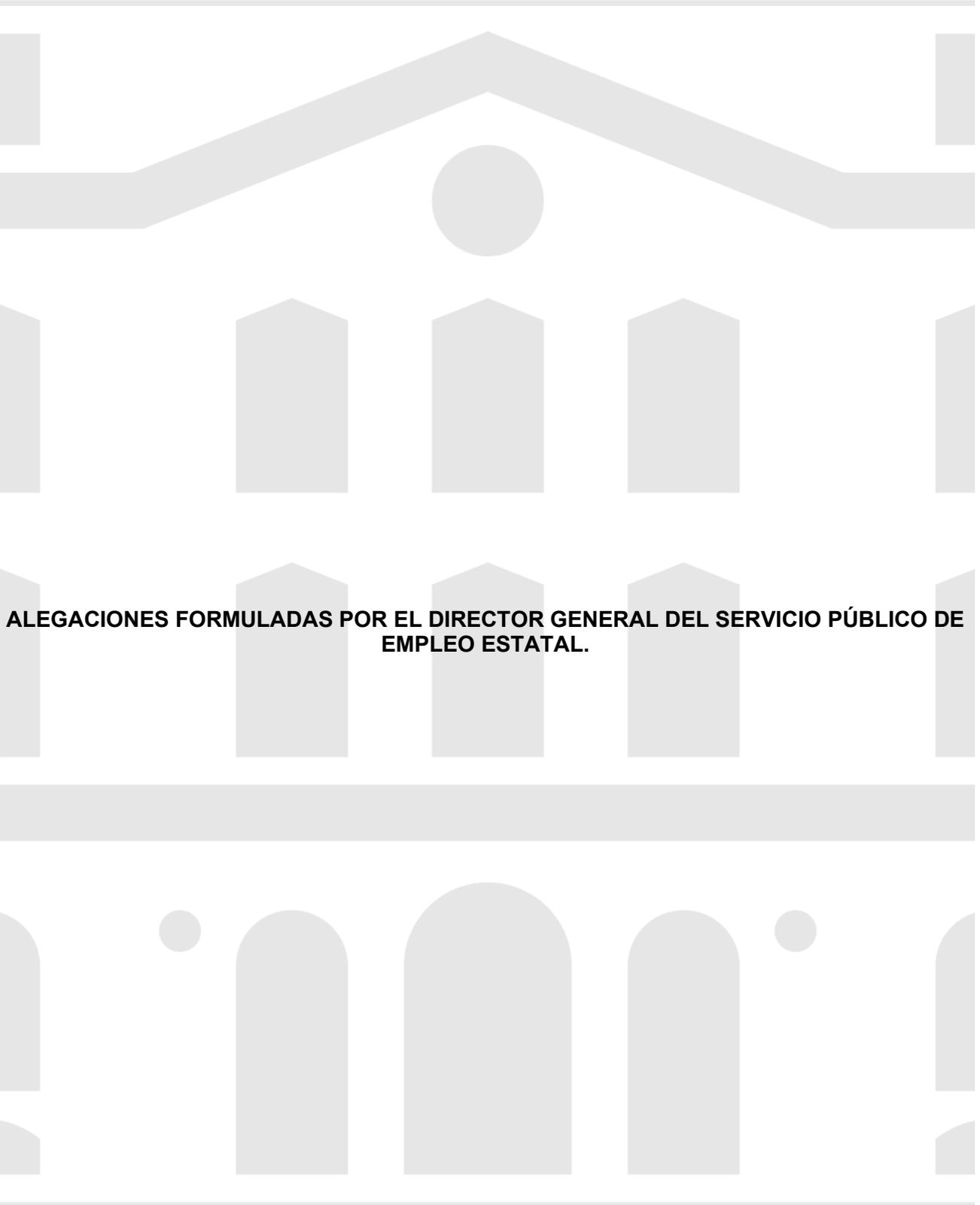
DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

DIRECTORA GENERAL DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

EX DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

SECRETARIO DE ESTADO DE SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES.

EX-SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.





O F I C I O

S/REF.

N/REF.

FECHA 29/04/2022

ASUNTO Alegaciones INFORME BONIFICACIONES

DESTINATARIO TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN
DEPARTAMENTO DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

En contestación al anteproyecto de informe de la fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación se realizan las siguientes **alegaciones**:

Diseño de un Plan estratégico. -

En cuanto a la primera recomendación del anteproyecto referente al diseño de un plan estratégico sobre las bonificaciones de cuotas globalmente consideradas. En él que debería valorarse su eficacia en la consecución de los fines perseguidos y, en su caso, definirse de forma precisa los objetivos a alcanzar y los indicadores, las ratios y los estándares necesarios para efectuar un seguimiento y control del grado de eficacia y eficiencia de dichas actuaciones, se puede indicar lo siguiente:

En un reciente estudio de evaluación realizado por la AIReF sobre “Incentivos a la contratación y al trabajo autónomo” se constató que, si bien los incentivos deben constituir una herramienta orientada a mejorar la empleabilidad de determinados colectivos, en ningún caso sustituyen a las reformas necesarias para combatir la elevada temporalidad y el alto nivel de desempleo que caracterizan al mercado laboral español. Asimismo, la citada evaluación muestra que, aunque tales incentivos facilitan la obtención de empleo en periodos de crisis, los efectos positivos son modestos y se encuentran sobre todo en individuos con un nivel de formación medio-alto. Además, no perduran en el tiempo una vez que desaparece el incentivo.

www.sepe.es
Trabajamos para ti

CORREO ELECTRÓNICO:

C/. CONDESA DE VENADITO, Nº 9
28027 MADRID

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>
FIRMANTE(1) : GERARDO SATURNINO GUTIÉRREZ ARDOY | FECHA : 04/05/2022 09:56 | Sin acción específica





Por otra parte, en la actualidad no existe un marco jurídico único para la regulación de los incentivos a la contratación y otras medidas de empleo financiadas con reducciones o bonificaciones en las cotizaciones sociales. Esta excesiva fragmentación y dispersión de normas va en detrimento de la transparencia, eficacia y eficiencia de tales medidas. A lo anterior hay que añadir la existencia de incentivos a la contratación financiados mediante subvenciones concedidas por los servicios públicos de empleo, por lo que, al no existir un marco jurídico único, falta una visión integral de las medidas de empleo incentivadas en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo (SNE).

Otros problemas a solucionar serían:

- La desactualización o falta de homogeneización de algunas medidas, principalmente en las cuantías de los incentivos dado el tiempo transcurrido desde que se aprobaron.
- La ausencia de un tronco común de disposiciones generales aplicables a todas ellas.
- Las debilidades en los sistemas de información, coordinación y evaluación existentes.

Con la finalidad de dar solución a los problemas detectados, la Reforma 7 del componente 23 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tiene por objeto la revisión de las subvenciones y bonificaciones a la contratación laboral; una reforma a la que responde la reciente puesta en marcha de la elaboración de una propuesta de Ley con la que se persiguen los siguientes objetivos:

1. Crear un marco jurídico único en el que se integren, ordenen y actualicen todos los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable financiadas con reducciones o bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social.
2. Establecer, al mismo tiempo, un tronco común de disposiciones generales aplicables a todas las medidas incentivadas.
3. Simplificar los incentivos y homogeneizar los requisitos de las empresas beneficiarias.
4. Asegurar una mayor coordinación entre todas las Administraciones públicas con competencias en la materia y con las demás políticas activas de empleo.
5. Realizar un seguimiento y evaluación continuos de incentivos, a fin de que puedan mejorarse a partir de la evidencia empírica.
6. Focalizar los incentivos casi exclusivamente en la empleabilidad de las personas desempleadas y para contratos indefinidos. En particular, dirigir los incentivos a colectivos muy específicos de baja empleabilidad.
7. En cuanto a las personas con discapacidad, que suponen el mayor gasto en bonificaciones, rediseñar los objetivos para su contratación poniendo el foco principalmente en los colectivos con especiales dificultades.

www.sepe.es

Trabajamos para ti

2

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

SERVICIO PÚBLICO
DE EMPLEO ESTATAL

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : GERARDO SATURNINO GUTIÉRREZ ARDOY | FECHA : 04/05/2022 09:56 | Sin acción específica



Coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social. -

En lo relativo a la recomendación referente a la coordinación con la Tesorería General de la Seguridad Social, en lo sucesivo TGSS, para definir un calendario de reuniones periódicas con el propósito de compartir los problemas e inquietudes surgidas en la gestión y control de las bonificaciones de cuotas para compartir la información de la que disponen y que resulta imprescindible para poder efectuar un control efectivo,

Sobre esta cuestión se puede indicar que en la actualidad se tienen establecidos cuatro procesos de verificación o cruce de datos con la TGSS: inscripción en la oficina de empleo, duración mínima de percepción de prestaciones, inscripción en el registro de Garantía juvenil y un cuarto proceso de cruce de datos entre registro de contratos y TGSS.

Por otra parte, se ha creado un grupo de trabajo para la inteoperabilidad en los intercambios SEPE/FUNFAE-TGSS, así como reuniones periódicas para compartir problemas surgidos en la gestión y control de las bonificaciones de cuotas y la aplicación de la nueva regulación establecida por la reciente reforma laboral en la contratación.

Otra recomendación hace hincapié en la coordinación con la TGSS, el SEPE debería efectuar un análisis de aquellos requisitos establecidos para la aplicación de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización sobre los que no hay implementado procedimiento de control alguno, o cuando sí los hay éstos sean ineficientes, identificando las causas y consensuando posibles soluciones.

En este apartado cabe mencionar los objetivos que persigue la puesta en marcha de la elaboración de una propuesta de Ley que como se ha mencionado anteriormente pretende crear un marco jurídico único en el que se integren, ordenen y actualicen todos los incentivos a la contratación laboral y otras medidas de impulso y mantenimiento del empleo estable financiadas con reducciones o bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social. Así como establecer, al mismo tiempo, un tronco común de disposiciones generales aplicables a todas las medidas incentivadas y simplificar los incentivos y homogeneizar los requisitos de las empresas beneficiarias.

Todo lo anterior en coordinación con las reuniones periódicas que se están manteniendo con TGSS para compartir problemas surgidos en la gestión y control de las bonificaciones de cuotas y la aplicación de la nueva regulación establecida.

En relación con aquellos requisitos para los que no sea posible diseñar un procedimiento de control de su cumplimiento, el SEPE, en coordinación con la TGSS, debería proponer la modificación normativa correspondiente.

Destacar en este apartado el objetivo de la puesta en marcha de la elaboración de una propuesta de Ley consistente en la simplificación de los incentivos y homogeneización de los requisitos de las empresas beneficiarias.

www.sepe.es

Trabajamos para ti

3

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

SERVICIO PÚBLICO
DE EMPLEO ESTATAL

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : GERARDO SATURNINO GUTIÉRREZ ARDOY | FECHA : 04/05/2022 09:56 | Sin acción específica



Coordinación con las Comunidades Autónomas. -

El SEPE debería impulsar la coordinación con las Comunidades Autónomas que implementen intervenciones públicas dirigidas al fomento de la contratación indefinida mediante la conversión de contratos temporales, con el fin de estudiar la complementariedad y valorar posibles sinergias con las bonificaciones de cuotas

Mencionar, a raíz de esta recomendación, que la puesta en marcha de la elaboración de una propuesta de Ley de incentivos pretende asegurar una mayor coordinación entre todas las Administraciones públicas con competencias en la materia y con las demás políticas activas de empleo, ya que, al no existir un marco jurídico único, falta una visión integral de las medidas de empleo incentivadas en el conjunto del Sistema Nacional de Empleo (SNE).

Régimen financiero y contable.-

El SEPE modificará en las Cuentas del Organismo del ejercicio 2021 el tratamiento contable de los reintegros de bonificaciones indebidamente aplicadas siguiendo las indicaciones el Tribunal.

Por el contrario, el SEPE no puede seguir las indicaciones del Tribunal de Cuentas en lo que respecta a la contabilización de las bonificaciones, ya que el centro directivo de la contabilidad pública es la Intervención General de la Administración del Estado, en aplicación del artículo 125 de la Ley General Presupuestaria, y ésta confirmó su criterio inicial mediante Oficio de 27 de julio de 2021 y, por lo tanto, es el que debe seguir el SEPE.

EL DIRECTOR GENERAL,

Gerardo Gutiérrez Ardoy.
(Firmado de forma electrónica).

www.sepe.es

Trabajamos para ti

4

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

SERVICIO PÚBLICO
DE EMPLEO ESTATAL

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : GERARDO SATURNINO GUTIÉRREZ ARDOY | FECHA : 04/05/2022 09:56 | Sin acción específica



**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA
GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**



INFORME DE ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA SOBRE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA JUBILACIÓN.

La Tesorería General de la Seguridad Social (en adelante, TGSS) formula las siguientes alegaciones al Anteproyecto de Informe de la fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación:

A.- ALEGACIONES PREVIAS.

A.1.- Comentarios sobre la delimitación de las competencias en el ámbito del control de las bonificaciones.

En el anteproyecto de informe de la referida fiscalización operativa se recoge que el control de las bonificaciones de cuotas y reducciones de las cotizaciones sociales se llevará a cabo por la TGSS, por el Servicio Público de Empleo Estatal (en adelante, SEPE) y por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS).

En este sentido, se debe dejar claro que tales competencias por parte de este Servicio Común se realizan al amparo del Acuerdo de encomienda de gestión del SEPE con la TGSS, publicado por Resolución de 7 de diciembre de 2007, para la realización de actuaciones de control de las bonificaciones a la cotización que, como perfectamente ha entendido ese Tribunal, su alcance no supone la cesión de la titularidad de las competencias ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, manteniendo el SEPE la competencia originaria plena sobre dicho control, tal y como recoge la citada encomienda de gestión.

Se debe tener presente que la gestión material que se encomienda a la TGSS se concreta en la realización de la revisión y control de posibles irregularidades en la aplicación de las referidas bonificaciones de cuotas a través de los datos, programas y aplicaciones informáticas de que dispone esta TGSS para la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social, a los efectos de proceder, en su caso, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social.

Además, dicho Acuerdo de encomienda recoge expresamente que la TGSS actuará directamente en aquellos supuestos en que deba hacerlo de acuerdo a dicho Reglamento General, procediendo en otros casos la actuación de la ITSS.

En este sentido, la TGSS tiene encomendada la gestión material del control sobre las bonificaciones, facultad a la que debe limitar su actuación, siempre que se lo permitan los datos y medios de los que dispone para la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social.

Es interesante mencionar que, antes de la publicación de la citada Resolución de 7 de diciembre de 2007, la situación existente presentaba falta de control, en tanto que las entidades competentes para ello por razón de la materia no contaban con medios precisos y adecuados a tal fin. Es en este contexto en el que se determina que se encomiende a la TGSS la función de gestión material del control, pero en el marco de sus posibilidades. Cualquier otra pretensión estaría fuera de la lógica, en tanto que, si la entidad competente que encomienda no puede efectuar el control por falta de medios, la entidad a la que se encomienda realizará las funciones encomendadas con sus propios medios, sin que se puedan exigir actuaciones que sobrepasen esas posibilidades.

Por otro lado, se hace preciso manifestar que, si bien el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 3/2012 establece que las bonificaciones y las reducciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los empleadores, sin perjuicio de su control y revisión por la ITSS, por la TGSS y por el SEPE, no debe entenderse con ello que este control se atribuye a la TGSS, junto al SEPE y a la ITSS de forma conjunta y en idénticos términos, sino que el ejercicio de dicho control y revisión debe ejercerse en el marco de las competencias de cada una de las entidades.

Por lo tanto, el control y revisión que debe efectuar la TGSS está referido, exclusivamente, como se explicará en el apartado correspondiente de este informe, a los aspectos derivados de su aplicación en las liquidaciones de cuotas, pero no en el control y revisión de los aspectos objetivos que determinan el inicio y mantenimiento de estos incentivos, ya que esto último corresponde al SEPE.

A.2.- Reflexiones sobre algunos datos de bonificaciones

Si bien es fundamental la delimitación realizada en el apartado anterior en cuanto a las competencias encomendadas a esta TGSS, no es menos importante exponer algunos datos de las bonificaciones, para poder valorar el esfuerzo realizado por este Servicio Común en la gestión material del control de las bonificaciones.

Se exponen a continuación los importes de las bonificaciones por año desde 2018 hasta 2021:

IMPORTES DE BONIFICACIÓN POR AÑO				
Periodo Liquidación	2018	2019	2020	2021
ENERO	84.020.391,25 €	92.769.475,86 €	98.160.205,34 €	96.522.645,55 €
FEBRERO	83.612.518,33 €	96.492.727,81 €	103.109.906,90 €	98.376.477,14 €
MARZO	85.009.762,03 €	103.005.274,63 €	104.519.316,67 €	102.940.478,65 €
ABRIL	84.119.008,77 €	94.350.795,46 €	103.437.708,82 €	107.375.347,42 €
MAYO	86.083.135,99 €	96.348.919,54 €	105.003.505,81 €	116.589.541,90 €
JUNIO	87.888.821,24 €	96.777.215,11 €	105.871.922,51 €	134.739.317,18 €
JULIO	87.826.103,70 €	97.593.945,57 €	115.043.412,35 €	139.223.954,46 €
AGOSTO	87.511.077,11 €	96.763.761,03 €	118.251.557,08 €	138.992.813,44 €
SEPTIEMBRE	88.474.663,75 €	97.602.722,10 €	118.582.251,66 €	141.343.568,62 €
OCTUBRE	90.125.681,55 €	114.076.554,07 €	105.462.038,03 €	137.292.997,48 €
NOVIEMBRE	98.170.884,35 €	107.668.676,75 €	95.697.639,36 €	122.854.752,96 €
DICIEMBRE	90.272.627,45 €	100.345.226,47 €	96.426.423,24 €	112.896.564,24 €
Total general	1.053.114.675,52 €	1.193.795.294,40 €	1.269.565.887,77 €	1.449.148.459,04 €

Como puede observarse en la tabla precedente, los importes de las bonificaciones tratados anualmente, y que son objeto de control, son cuantiosos y crecientes, ascendiendo a 1.449.148.459,04 € en el año 2021. Situación que debe ser tomada en cuenta a la hora de emitir valoraciones sobre el control de las bonificaciones.

En la siguiente tabla se muestra el número de trabajadores que ha sido bonificado en los referidos años:

NÚMERO DE TRABAJADORES BONIFICADOS POR AÑO				
Periodo de Liquidación	2018	2019	2020	2021
ENERO	279.513	284.118	298.591	308.910
FEBRERO	287.436	308.269	322.155	319.202
MARZO	289.339	332.114	336.146	340.825
ABRIL	281.479	289.027	313.595	356.806
MAYO	283.091	289.794	319.894	394.784
JUNIO	287.041	296.665	334.542	451.170
JULIO	276.603	297.895	366.935	455.330
AGOSTO	272.601	294.380	374.935	446.938
SEPTIEMBRE	279.757	300.048	381.723	467.486
OCTUBRE	281.606	352.882	332.573	448.559
NOVIEMBRE	330.003	351.154	283.878	410.546
DICIEMBRE	280.025	303.605	281.169	344.768
Total general	3.428.494	3.699.951	3.946.136	4.745.324

Es igualmente un número creciente de trabajadores el que cada año es bonificado, representando un porcentaje importante respecto del total de trabajadores en alta; volumen que, sin duda, dificulta las labores de control, y hace imprescindible la implementación de procesos automatizados.

A.3.- Comentarios sobre la mejora de los procedimientos realizada por la TGSS que han permitido un mayor control de las bonificaciones

Una vez delimitadas las competencias en el ámbito del control de las bonificaciones que tiene encomendadas esta TGSS, es interesante remarcar que este Servicio Común, en su afán de llevar a cabo una correcta gestión material de dicho control, en el marco de esas competencias, ha realizado un gran esfuerzo para desarrollar todas aquellas actuaciones que han sido posibles, mejorando los procedimientos, a pesar de los escasos recursos humanos con que viene contando desde hace años.

Ese Tribunal reconoce en su informe que con el anterior sistema de autoliquidación es razonable que no se hubieran detectado las bonificaciones indebidamente aplicadas que sí fueron detectadas con el nuevo Sistema de Liquidación Directa (en adelante, SLD). Asimismo, se debe destacar, como ese Tribunal de Cuentas recoge en su anteproyecto de informe, que el sistema de autoliquidación adolecía de problemas técnicos para el control de las bonificaciones de cuotas, por lo que la TGSS aprovechó la existencia de los nuevos medios y procedimientos informáticos adquiridos para iniciar, en octubre de 2017, la revisión de la totalidad de las bonificaciones aplicadas en los cuatro años anteriores.

Respecto al SLD, que ha permitido efectuar un control más completo, se hace preciso decir que ha supuesto años de trabajo y esfuerzo por parte de las múltiples unidades implicadas en su implantación, tanto de la TGSS como de la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante, GISS).

Dicha implantación del SLD que se inició en enero de 2015, estaba orientada tanto a que las empresas y profesionales obtuviesen importantes beneficios con este sistema de facturación ofreciendo un servicio más eficiente y con menores cargas administrativas para ellos, como a minimizar los errores, al asumir la TGSS la aplicación de las reglas de cotización y contrastar los datos con carácter previo a la liquidación.

Es importante exponer algunos datos que demuestran la magnitud alcanzada por el SLD. Así, se muestran a continuación datos del importe facturado por año desde 2018 hasta 2021, en los que se aprecia que el importe correspondiente a esta última anualidad asciende a 124.700.323.488 €.

IMPORTE FACTURADO POR AÑO

Periodo de Liquidación	2018	2019	2020	2021
ENERO	8.721.183.577,76 €	9.357.512.445,94 €	10.125.546.366,57 €	10.144.796.564,44 €
FEBRERO	8.648.524.571,57 €	9.642.015.126,54 €	10.185.636.360,65 €	9.959.305.095,42 €
MARZO	8.569.829.782,37 €	9.583.528.513,65 €	10.231.649.301,59 €	9.938.936.091,39 €
ABRIL	9.023.037.961,91 €	10.007.645.025,75 €	9.941.874.266,37 €	10.361.958.326,54 €
MAYO	8.814.627.804,21 €	9.945.127.529,46 €	9.061.697.036,11 €	10.195.415.195,70 €
JUNIO	8.996.665.199,70 €	10.087.717.522,33 €	9.301.950.140,97 €	10.307.672.897,73 €
JULIO	9.337.547.873,30 €	10.187.706.566,79 €	9.733.578.375,30 €	10.562.983.535,02 €
AGOSTO	9.437.393.963,46 €	10.299.635.380,41 €	9.979.881.581,31 €	10.567.102.407,49 €
SEPTIEMBRE	9.367.728.967,80 €	10.132.404.713,29 €	9.909.732.793,98 €	10.524.934.059,65 €
OCTUBRE	9.471.876.203,13 €	10.279.974.224,70 €	10.062.534.472,68 €	10.721.003.870,25 €
NOVIEMBRE	9.460.585.061,84 €	10.229.335.809,79 €	10.041.234.273,43 €	10.695.472.428,80 €
DICIEMBRE	9.349.164.639,95 €	10.094.196.661,49 €	9.979.275.951,80 €	10.720.743.015,68 €
Total general	109.198.165.607,00 €	119.846.799.520,14 €	118.554.590.920,76 €	124.700.323.488,11 €

En cuanto al número de trabajadores incluidos en las liquidaciones y por los que la TGSS ha calculado la facturación, se exponen los datos en la tabla siguiente:

NÚMERO DE TRABAJADORES INCLUIDOS EN LAS LIQUIDACIONES POR AÑO

Periodo de Liquidación	2018	2019	2020	2021
ENERO	15.120.475	16.016.897	16.492.415	15.869.048
FEBRERO	14.963.315	15.939.686	16.346.430	15.735.242
MARZO	14.825.855	15.789.239	16.207.098	15.571.929
ABRIL	15.088.097	16.111.546	16.030.134	15.720.632
MAYO	15.270.534	16.271.750	14.922.977	15.783.984
JUNIO	15.674.654	16.640.892	15.101.465	16.185.240
JULIO	16.249.739	16.872.811	15.464.579	16.656.088
AGOSTO	16.008.915	16.613.359	15.540.040	16.524.505
SEPTIEMBRE	15.622.839	16.193.114	15.412.030	16.231.042
OCTUBRE	16.083.959	16.715.506	15.930.801	16.773.037
NOVIEMBRE	16.074.314	16.620.462	15.852.134	16.760.405
DICIEMBRE	15.917.775	16.437.153	15.832.460	16.779.495
Total general	186.900.471	196.222.415	189.132.563	194.590.647

Se muestran a continuación los datos relativos a las liquidaciones facturadas en el año 2021 a las empresas, tanto las ordinarias como las complementarias, y los tramos* gestionados por la TGSS en dichas liquidaciones:

PERIODO DE LIQUIDACIÓN	TRAMOS		LIQUIDACIONES	
	Total	Ordinarias	Complementarias	Total
ENERO	18.823.697	1.538.393	179.902	1.718.295
FEBRERO	19.322.194	1.526.005	159.147	1.685.152
MARZO	18.408.158	1.513.457	175.536	1.688.993
ABRIL	18.705.939	1.519.945	195.543	1.715.488
MAYO	18.444.252	1.521.856	189.628	1.711.484
JUNIO	19.235.880	1.538.586	192.707	1.731.293
JULIO	19.881.326	1.556.561	205.153	1.761.714
AGOSTO	19.802.927	1.554.014	202.238	1.756.252
SEPTIEMBRE	18.742.902	1.537.803	188.033	1.725.836
OCTUBRE	19.621.201	1.564.201	214.515	1.778.716
NOVIEMBRE	19.911.151	1.563.936	213.132	1.777.068
DICIEMBRE	19.985.950	1.564.084	233.964	1.798.048
Total general	230.885.577	18.498.841	2.349.498	20.848.339

**Debe entenderse como "tramo" el período continuado de alta de un trabajador en el que las condiciones de cotización aplicables al mismo, en la misma empresa, son idénticas.*

Por otro lado, en el ámbito del SLD, se muestran a continuación el número de ficheros habilitados en base de datos Oracle, y su tamaño, en el mes de octubre de 2021 es el siguiente:

VOLUMETRÍA	
TOTAL DE ARCHIVOS HABILITADOS DESDE 1/10/2021 HASTA 31/10/2021	
TAMAÑO (bytes)	NÚMERO DE ARCHIVOS
10.000.000	333
1.000.000	7.952
100.000	88.811
10.000	1.390.548
1.000	8.994.067
TOTAL	10.760.536

Todo ello lleva a la conclusión del gran esfuerzo que ha realizado este Servicio Común en orden a implantar y gestionar el SLD, debido al elevado volumen que soporta dicho sistema, calculando mensualmente la cotización de más de 18 millones de afiliados, y de 1,4 millones de empresas, habiendo además permitido mejorar considerablemente el control de las bonificaciones. Sin duda, se trata de un sistema sin parangón en la Unión Europea y que, por ello, la Tesorería General de la Seguridad Social obtuvo por Orden del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de 5 de febrero, el Premio a la Ciudadanía por la práctica Sistema de Liquidación Directa.

Debe tenerse en cuenta, además, que el esfuerzo realizado para la implantación del SLD, debe mantenerse siempre, mes a mes, porque dicho sistema, no solo debe hacerse evolucionar permanentemente para mejorar el mismo en aquellos aspectos en que las limitaciones técnicas, siempre presentes, no han permitido alcanzar la totalidad de los objetivos perseguidos; sino también debe modificarse para ajustarlo a las modificaciones normativas que también permanentemente le impactan y, además, debe mantenerse en su funcionamiento ordinario dada la inevitable existencia de incidencias técnicas y la perentoriedad de los plazos de presentación, cálculo y facturación de cuotas que permiten obtener los recursos financieros suficientes para el pago de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social.

A.4 - Comentarios sobre la información disponible

Para la gestión material del control de las bonificaciones es imprescindible contar con la información que permita efectuar el referido control, a fin de comprobar los requisitos que dan derecho a dichos beneficios en la cotización.

El Acuerdo de encomienda de gestión del SEPE en la TGSS, publicado por Resolución de 7 de diciembre de 2007, recoge que, en todo caso, el SEPE proporcionará a la TGSS la información que resulte necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada. Y continúa diciendo que, asimismo, la TGSS proporcionará al SEPE la información resultante de las actuaciones realizadas.

A este respecto, este Servicio Común quiere poner de manifiesto que, **por parte de la TGSS, se viene proporcionando mensualmente al SEPE**, en cumplimiento de dicha resolución, la relación nominal de trabajadores y empresarios que se aplican bonificaciones de cuotas, con la identificación del colectivo que determina la aplicación de dichas bonificaciones.

Por otro lado, el correcto control de las bonificaciones requeriría el conocimiento de **información de carácter laboral o incluso de otro tipo** que no se encuentra disponible para la TGSS. Por lo que, atendiendo a la encomienda de gestión para el control de las bonificaciones, dado que se trataría de datos que no conoce la TGSS, este Servicio Común no vendría obligado a efectuar dichos controles.

En el ámbito de la información que puede tener repercusión en la gestión material del control de las bonificaciones, es importante la **emisión de criterios por parte de entidades externas al sistema**

de Seguridad Social. A este respecto, se indica que esta TGSS, en muchas ocasiones, desconoce esos criterios que, sin duda, deben ser remitidos a esta TGSS por el SEPE, para que, por parte de este Servicio Común se pueda informar al SEPE de las posibilidades técnicas, y plazos, de implantación de dichos criterios y, en consecuencia, para que, respecto de aquellos aspectos de imposible verificación por parte de la TGSS conforme a los datos, programas y aplicaciones disponibles, el SEPE pueda instrumentar los controles oportunos dada su competencia exclusiva a este efectos.

A.5.- Esfuerzo realizado en un marco de reducción de recursos Humanos.

Desde el año 1999, se ha venido produciendo una pérdida constante de recursos humanos motivada por la reducción de las Ofertas Públicas de Empleo y por las jubilaciones del personal, especialmente significativa desde el año 2013.

Entre los años 1993 y 2021 se ha reducido la plantilla un 37% en la TGSS.

VARIACIÓN PLANTILLA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL														
MES DE DICIEMBRE (TOTAL)														
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
15.524	14.687	14.708	14.692	14.570	14.553	14.395	14.358	14.340	14.227	14.014	13.949	13.860	13.973	13.891
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
13.936	13.373	13.147	13.303	12.975	12.403	12.066	11.393	11.378	10.867	10.329	9.833	10.052	9.762	
													% MINORACIÓN	-37%

Este proceso de reducción de personal se ha producido de modo constante, como se puede observar en los datos aportados, pese a las demandas reiteradas de personal por parte de esta TGSS.

Una vez analizada la evolución de los recursos humanos y las dificultades que implica, se indica que, desde las distintas Entidades del sistema de Seguridad Social, se ha intentado activamente combatir la pérdida continua y acelerada de personal, especialmente significativa en los últimos 15 años, como consecuencia del pase a la situación de jubilación de un importante colectivo de funcionarios que

accedieron a la Administración de la Seguridad Social en la década de los años 70 y de los 80 del siglo pasado.

Con carácter permanente, se ha solicitado el incremento significativo de plazas asignadas mediante los sistemas de acceso a la función pública a través de los correspondientes procesos selectivos específicos para personal de Seguridad Social, así como la convocatoria de concursos de provisión de puestos de trabajo o la autorización de nombramiento de funcionarios interinos ante situaciones críticas y con el fin del mantener la prestación del servicio y la atención al ciudadano en niveles óptimos en las oficinas que se encuentran distribuidas por todo el territorio nacional.

Sin embargo, la respuesta a estas peticiones y el resultado de las actuaciones emprendidas no siempre han tenido un resultado adecuado a las necesidades que han ido surgiendo y a la consecución de unos niveles de reposición de efectivos equilibrados en función de las pérdidas de recursos humanos soportadas.

Por lo que respecta específicamente a este Servicio Común, con carácter permanente se ha puesto de manifiesto esta situación en las correspondientes Memorias justificativas que periódicamente y con carácter bianual o trianual son solicitadas por el Ministerio.

Por otra parte, en los últimos meses, se ha llevado a cabo un minucioso estudio de las necesidades de personal actuales y aquellas que surgirán en los próximos años a la vista del nivel de envejecimiento de la plantilla en todas las entidades del sistema.

Hay que tener en cuenta que la edad media actual de la plantilla se sitúa en una cifra superior a los 56 años y en un plazo de cinco años, si no se adoptan las medidas adecuadas y complementarias de entrada de personal, supondría un descenso potencial del 26% de la plantilla existente a día de hoy, al encontrarse en disposición de acceder a la situación de jubilación.

En definitiva, esta situación afecta a las actuaciones que pueda desarrollar esta TGSS en cualquier ámbito, incluido el de control de las bonificaciones.

A.6.- Necesidad de procedimientos automatizados

La gestión material del control de las bonificaciones requiere el establecimiento de procedimientos automatizados, no siendo posible la realización de controles manuales.

Basta recordar los datos citados en las presentes alegaciones previas, en los que el volumen de bonificaciones aplicadas por las empresas haría inviable cualquier control de tipo manual que, por otra parte, incrementaría las posibilidades de error, como bien pone de manifiesto ese Tribunal de Cuentas.

Todos los procedimientos de control en el ámbito de los beneficios de la cotización deben basarse en cruces masivos de datos, sin perjuicio de las comprobaciones que deba efectuar la ITSS en el desempeño de sus funciones inspectoras.

B.- ALEGACIONES A LOS DISTINTOS EPÍGRAFES.

B.1.- EPÍGRAFE I.4. METODOLOGÍA (página 10).

Página 10, párrafo primero. “En cuanto a la TGSS, al carecer la base de datos de bonificaciones entregada por el SEPE de datos que resultan fundamentales para la comprobación de la correcta aplicación y control de las bonificaciones, se le solicitó una base de datos ampliada con información sobre el tipo de contrato previo a la conversión, número de trabajadores de las empresas en el momento de la conversión, los motivos de las bajas producidas, entre otros datos. Asimismo, se solicitó la vida laboral de los trabajadores cuyo contrato fue objeto de estas bonificaciones. Para la confección de esta información, la TGSS ha utilizado sus bases de datos corporativas, principalmente el Fichero General de Recaudación (FGR) y el Fichero General de Afiliación (FGA). El número total de registros de los ficheros entregados es de 728.387”.

Alegaciones. Conviene precisar, en relación con las bases de datos utilizadas por esta TGSS para el referido suministro de información en el seno de la presente fiscalización, que se ha utilizado el Fichero General de Afiliación (FGA), el Fichero General de Recaudación (FGR), el Fichero de Bases de Cotización (FGB) y el Fichero de Compensaciones y Deducciones (FCD).

B.2.- EPÍGRAFE I.5. MARCO NORMATIVO (página 11).

Página 11. “El marco normativo aplicable a las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos P/R/S objeto de la fiscalización, cuyos resultados se incluyen en el presente Informe, está constituido, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- 1. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.*
- 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.*
- 3. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.*
- 4. Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.*
- 5. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.*

6. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

7. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

8. Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, modificada por el Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

9. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

10. Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de las Seguridad Social.

11. Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social.

12. Resolución de 7 de diciembre de 2007, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión con la Tesorería General de la Seguridad Social para la realización de actuaciones de control de las bonificaciones a la cotización financiadas con cargo al presupuesto del primero de dichos organismos”.

Alegaciones. No se incluye en la relación de las disposiciones que constituyen el marco normativo aplicable a las bonificaciones de cuotas por transformación en indefinidos de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación (en adelante, contratos PRS), la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

Esta TGSS considera imprescindible la inclusión de dicha disposición, dado el impacto que tiene en relación con el requisito sobre el cumplimiento de obligaciones tributarias, tal y como se indica en otro de los apartados de este informe de alegaciones.

B.3.- EPIGRAFE I.6. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO Y LOS INCENTIVOS A LA CONTRATACIÓN (páginas 12 y 13).

Página 12, último párrafo y página 13, párrafo primero. “Un instrumento de la política de empleo son las denominadas políticas activas y pasivas de empleo. Las políticas activas se dirigen a incentivar el empleo y se articulan, fundamentalmente, por medio de subvenciones para la creación y para el mantenimiento de puestos de trabajo, así como a través de reducciones y bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social, tanto a la contratación inicial

como a la conversión de contratos temporales en indefinidos. En la Guía de bonificaciones/reducciones a la contratación laboral, elaborada por el SEPE y publicada en su página web, se definen las bonificaciones como <<Deducciones en la cuota a la Seguridad Social que resultan de la aplicación de determinados porcentajes o cantidades a la misma y que tienen como finalidad la reducción de los costes de Seguridad Social de las empresas y la potenciación del acceso de determinados colectivos al mercado laboral>>. Se trata, por tanto, de una de las acciones que componen las políticas activas de empleo desde la perspectiva de la demanda. Por su parte, las políticas pasivas se orientan al sostenimiento de rentas y se articulan, principalmente, a través de prestaciones abonadas a los desempleados”.

Alegaciones. Se observa que, para la definición de las bonificaciones de cuotas, se tiene que acudir a una guía elaborada por el SEPE y publicada en su página web, es decir, un documento meramente informativo para las empresas y ciudadanos en general, dado que, efectivamente, no existe definición legal ni reglamentaria de qué es una bonificación de cuotas; ni con cargo, en general, a qué presupuestos se financia; ni, por último, qué finalidad tiene.

Es decir, ni en la Ley General de la Seguridad Social ni en la Ley de Empleo ni en las anuales Leyes de Presupuestos Generales del Estado, ni en cualquier otra, figura la definición de qué es una bonificación ni en qué consiste.

Tampoco figura, con carácter general, la determinación de con cargo a qué presupuestos se financian dichas bonificaciones. Si bien es cierto que, respecto de determinadas bonificaciones de cuotas, se indica expresamente en su norma reguladora el presupuesto con cargo al cual se financian, en otros casos no ha sido así, presuponiéndose que toda bonificación de cuotas se financia con cargo a los presupuestos del SEPE salvo que expresamente se haga referencia a los presupuestos de otro organismo o departamento ministerial.

Por último, tampoco se encuentra definida en ningún texto legal la finalidad de las bonificaciones de cuotas. Indica el SEPE, en la guía a la que se hace referencia, que las bonificaciones tienen como finalidad la reducción de los costes de Seguridad Social de las empresas, lo que es claro, y “*la potenciación del acceso de determinados colectivos al mercado laboral*”, lo que no resulta preciso, dado que existen bonificaciones que potencian la actividad empresarial en determinados sectores, como la hostelería; la realización de actividades empresariales concretas; la actividad y residencia en determinados ámbitos geográficos, como en Ceuta y Melilla, entre otros objetivos posibles, tanto actualmente como en períodos previos.

En definitiva, esta TGSS considera que, en el informe de la fiscalización operativa, debería dejarse constancia de la circunstancia de que, sobre esta figura jurídica, prolijamente utilizada por el legislador históricamente, existe una falta de regulación básica, como es su definición y, en algunos casos, determinación de la financiación, así como una inexistencia de concreción de su finalidad, lo que está convirtiendo a estas bonificaciones de cuotas en una medida económica que, debiendo tener un carácter extraordinario, está siendo utilizada de forma extensiva para dar cumplimiento a finalidades ajenas, en principio, a su finalidad originaria, que es aquella a la que se refiere efectivamente la guía del SEPE, y que dificulta, cuando no impide, realizar actuaciones de control eficaces.

B.4.- EPÍGRAFE I.7.2. ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS (página 20).

Página 20, párrafo tercero. *“En consecuencia, se establece en estas normas [apartados 3 y 4 de la disposición adicional primera de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral] que el control de las bonificaciones de cuotas y reducciones de las cotizaciones sociales se llevará a cabo por la TGSS, por el SEPE y por la ITSS”.*

Alegaciones. Efectivamente, en el apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 3/2012, de 6 de julio, se establece que *“las bonificaciones y las reducciones de cuotas de la Seguridad Social se aplicarán por los empleadores con carácter automático en los correspondientes documentos de cotización, sin perjuicio de su control y revisión por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la Tesorería General de Seguridad Social y por el Servicio Público de Empleo Estatal”.*

No obstante, a juicio de esta TGSS, el tenor literal de este precepto no determina que el control de estas bonificaciones de cuotas se encomiende a la TGSS, junto al SEPE y a la ITSS. Interpretarlo en este sentido, supondría asimismo interpretar que el control de las reducciones de cuotas a las que se refiere esta disposición también corresponde al SEPE.

No se puede establecer que el control sobre un mismo aspecto corresponde a tres entidades distintas dado que, de producirse esta concurrencia de competencias, el mismo aspecto se debería controlar por las tres entidades distintas pudiendo colisionar las actuaciones realizadas por cada una de ellas, introduciendo inseguridad jurídica y de gestión.

A juicio de esta TGSS, esta norma, en lo que se refiere a las funciones de control y revisión, debe interpretarse en el sentido de que de dicho control y revisión debe ejercerse en el marco de las competencias de cada una de las entidades citadas y, por lo tanto, el control y revisión a ejercer por esta TGSS de estas bonificaciones de cuotas está referido, exclusivamente, a los aspectos derivados de su aplicación en las liquidaciones de cuotas, pero no al control y revisión de los aspectos objetivos que determinan el inicio y mantenimiento de estos incentivos. Estas últimas actuaciones de control y revisión corresponden al SEPE, como así consta en el sexto párrafo del epígrafe I.6 del anteproyecto de informe.

Es decir, de acuerdo con esta disposición, a esta TGSS le corresponden las actuaciones necesarias para la aplicación de las bonificaciones por los empleadores, con carácter automático, en los correspondientes documentos de cotización, y aquellas necesarias para la aplicación y control de las reducciones de cuotas, sin perjuicio de las actuaciones precisas para el control de las bonificaciones de cuotas por parte del SEPE y de las actuaciones para el control de las bonificaciones y reducciones de cuotas por parte de la ITSS.

Por ello, se solicita la modificación en este sentido del tercer párrafo del epígrafe I.7.2 del anteproyecto de informe de ese Tribunal de Cuentas, con el objeto de definir con la mayor precisión posible las

competencias de esta TGSS sobre el control de las bonificaciones de cuotas conforme a lo dispuesto en la citada disposición adicional primera de la Ley 3/2012, de 6 de julio.

Con independencia de lo anterior, de la lectura del epígrafe I.7.2 del anteproyecto de informe, se podría concluir que este Servicio Común, a consecuencia de la encomienda de gestión del SEPE con esta TGSS para la realización de actuaciones de control de las bonificaciones a la cotización financiadas con cargo al presupuesto del primero de dichos organismos, es la encargada del control de los aspectos objetivos que dan acceso o que permiten mantener el derecho a la aplicación de las bonificaciones de cuotas.

A juicio de esta TGSS, este aspecto no es así y se solicita la modificación del anteproyecto de informe en este sentido.

Al respecto, el texto de la encomienda de gestión es claro al establecer lo siguiente:

1.- *Exponen II: “A la Tesorería General de la Seguridad Social, de acuerdo con el artículo 18 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, le corresponde la gestión liquidatoria y recaudatoria de los recursos del Sistema de la Seguridad Social, en cuyos documentos de cotización se aplican las bonificaciones anteriormente indicadas, disponiendo a tal efecto de las aplicaciones informáticas y medios técnicos idóneos para un adecuado tratamiento de datos que facilite la tramitación de tales beneficios en la cotización, siempre dentro de la gestión liquidatoria y recaudatoria antes señalada”.*

Es decir, la encomienda se produce porque esta TGSS dispone de aplicaciones informáticas y medios técnicos para un adecuado tratamiento de datos que facilita la tramitación de los beneficios en la cotización, en el marco, siempre, de la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social.

No se realiza, por tanto, la encomienda porque esta TGSS pueda realizar controles y verificar todos los requisitos objetivos que permiten el acceso y mantenimiento de las bonificaciones, sino que dicha encomienda se realiza porque esta TGSS dispone de determinados datos que facilitan la tramitación, no el control, de los beneficios en la cotización. Y dichos datos son, no todos los involucrados en la gestión de estas bonificaciones, sino aquellos que se producen y utilizan en la gestión liquidatoria y recaudatoria de cuotas de la Seguridad Social.

2.- *Exponen III. “De acuerdo con las anteriores consideraciones y al objeto de lograr una mayor eficacia en el control y seguimiento de la aplicación de las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social, se hace necesario por parte del Servicio Público de Empleo Estatal encomendar a la Tesorería General de la Seguridad Social la realización de cuantas actuaciones procedan a efectos del referido control a través de sus medios técnicos y aplicaciones informáticas, así como la comunicación directa a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de las irregularidades detectadas en ejercicio de tales funciones, en los términos fijados por el artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

Es decir, se hace referencia a los medios técnicos y aplicaciones informáticas de los que esta TGSS dispone para la gestión liquidatoria y recaudatoria de cuotas de la Seguridad Social, no a otros medios técnicos y aplicaciones informáticas que no son necesarias para dicha gestión liquidatoria y recaudatoria.

En consecuencia, aquellos medios técnicos y aplicaciones informáticas que no se encuentren a disposición de la TGSS, y que resulten precisas para el control de las bonificaciones de cuotas, deberán ser implantados y gestionados por la entidad responsable del control y seguimiento de las bonificaciones de cuotas, no por esta TGSS.

3.- “Primero. Objeto de la encomienda de gestión.

a) *Revisión y control de posibles irregularidades en la aplicación de las referidas bonificaciones de cuotas financiadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, a excepción de las correspondientes a la formación profesional para el empleo, a través de los datos, programas y aplicaciones informáticas del citado Servicio Común de la Seguridad Social, a los efectos de proceder, en su caso, conforme a lo dispuesto en el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio”.*

En este párrafo a) se refuerza lo indicado anteriormente. Es decir, la revisión y control encomendado debe ser realizado a través de los datos, programas y aplicaciones informáticas de que dispone esta TGSS para la realización de su gestión liquidatoria o recaudatoria, no a través de otros datos, programas y aplicaciones.

Se reitera, en consecuencia, lo indicado anteriormente sobre la necesidad de modificar el contenido del anteproyecto de informe para la aclaración de este aspecto.

B.5.- EPÍGRAFE I.7.3. APLICACIÓN DE LAS BONIFICACIONES (página 24).

Página 24, párrafo cuarto. “Para efectuar el cálculo de la liquidación de cuotas, la TGSS utiliza la información de la que dispone en el FGA, en el FGR, entre otros, así como la facilitada por otras Entidades (SEPE, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Social de la Marina o Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social). Por su parte, el empleador debe aportar la información no disponible en la TGSS que haya variado respecto al mes anterior”.

Alegaciones. Sería más preciso indicar que el empleador debe aportar, respecto de cada período de liquidación, la información de las bases de cotización correspondientes a dicho período, así como aquellos datos necesarios no disponibles en el FGA.

Asimismo, convendría indicar en el penúltimo párrafo de la página 24 del anteproyecto de informe, además de que la práctica totalidad de las empresas se encuentran acogidas al SLD, que resulta imposible que dichas empresas puedan retornar al sistema de autoliquidación. En relación con esta cuestión, conviene informar que, en el próximo mes de julio, está previsto el inicio del proceso para incluir en el SLD a las últimas empresas que aún venían cotizando a través del sistema de autoliquidación, es decir, las empresas inscritas en el Régimen Especial de la Minería del Carbón.

En el párrafo segundo de la página 25 del anteproyecto de informe (letra b) se indica, respecto del SLD, que, ***“una vez introducida la variación de datos en el Sistema RED, la TGSS lleva a cabo***

verificaciones automáticas para comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el disfrute de la bonificación”.

Para mayor precisión, convendría indicar que esta TGSS lleva a cabo verificaciones automáticas para comprobar el cumplimiento de los requisitos establecidos para el disfrute de la bonificación, conforme a los datos, programas y aplicaciones de los que dispone en cada momento para la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social, según establece el Acuerdo de encomienda de gestión formalizado entre el SEPE y la TGSS, y que permiten realizar dichas comprobaciones.

Es decir, que estas verificaciones automáticas no se extienden, por resultar imposible, a la totalidad de los requisitos y exclusiones de las bonificaciones, no estando obligada esta TGSS, conforme a lo establecido en la Ley 3/2012, de 6 de julio; en la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, y en el citado Acuerdo de encomienda de gestión entre el SEPE y esta TGSS, a la incorporación de nuevos datos, programas y aplicaciones, ajenas a la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social, para el control de las bonificaciones de cuotas, quedando dicho control bajo la competencia de la entidad responsable del control y seguimiento de estos beneficios.

B.6.- EPÍGRAFE I.7.4. GESTIÓN MATERIAL DEL CONTROL (páginas 26 y siguientes).

Página 26, párrafo primero. “Una vez realizada la comunicación de la solicitud de variación de datos por la empresa, con carácter previo a la anotación de dicha variación de datos en el FGA, dado que la TGSS tiene encomendada la gestión material del control sobre las bonificaciones, verifica el cumplimiento de los requisitos, exclusiones y otros conceptos regulados en el artículo 7 de la Ley 3/2012, y, por remisión legal del apartado 3 del mismo, en los artículos correspondientes de la Ley 43/2006, sobre las bonificaciones objeto de este Informe. Las verificaciones efectuadas por la TGSS, con independencia del sistema de liquidación utilizado, son las siguientes”.

Alegaciones. Deben aquí replicarse las alegaciones formuladas en el anterior apartado, considerándose que se incluyen, en los apartados 1, 2 y 3 de este epígrafe del anteproyecto de informe, la totalidad de los requisitos y otras circunstancias que concurren en estas bonificaciones, con independencia de las posibilidades de esta TGSS respecto de su verificación.

Es decir, en los puntos 1, 2 y 3 de este epígrafe del anteproyecto de informe, se relacionan todos los requisitos y exclusiones aplicables a estas bonificaciones de cuotas, no pudiéndose verificar todos ellos con los datos, programas y aplicaciones disponibles en esta TGSS para la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social y, en consecuencia, la verificación de los requisitos y exclusiones que no puede llevarse a cabo por esta TGSS debe realizarse, bien por el SEPE, bien por la ITSS.

B.7.- EPÍGRAFE II.1.1.1. REMISIÓN DE INFORMACIÓN A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (página 32).

Página 32. “Como se ha señalado en el epígrafe I.7.2 del presente Informe, la Disposición adicional primera de la Ley 3/2012 recoge que el SEPE debe remitir a la ITSS, con una periodicidad mensual, información sobre las bonificaciones aplicadas al objeto de facilitar la planificación y programación de su actuación inspectora. Sin embargo, a pesar de esta disposición, el SEPE no ha remitido esta información a la ITSS.

Además de lo anterior, existe un Convenio de colaboración suscrito con la ITSS, cuyo objetivo es mejorar las labores de fiscalización y control de las infracciones administrativas relacionadas con el área de gestión o conocimiento del SEPE. En desarrollo de este Convenio, se han articulado Planes anuales de objetivos**, recogándose en el vigente en 2019 en materia de bonificaciones de fomento del empleo que <<Con el objeto de comprobar la adecuada aplicación de las bonificaciones de fomento del empleo, el SEPE procederá a facilitar periódicamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los datos de las empresas que hayan declarado la aplicación de este tipo de bonificaciones. En la citada información se incluirán los datos de las empresas y de los contratos bonificados realizados, a fin de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social inicie las actuaciones comprobatorias oportunas>>. No obstante, lo anterior, no consta en la ITSS que el SEPE haya remitido periódicamente datos de empresas beneficiarias de este tipo de bonificaciones solicitando la actuación de la ITSS.*

Con fecha de 1 de agosto de 2019, la ITSS remitió un escrito al SEPE con el fin de facilitar la consecución de los objetivos que marca el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, en el que, entre otras cuestiones, se solicitaba al SEPE <<información relacionada con el acceso a bonificaciones detalladas por colectivos>>. A la fecha de redacción de este Informe, consta que el SEPE y la ITSS están manteniendo reuniones para tratar, entre otros asuntos, el del acceso a las bases de datos del citado organismo, como un elemento estratégico para la lucha contra el fraude, pero también para la modernización y mejora de la eficacia de la ITSS.

En relación con lo dispuesto, en el Acuerdo de encomienda de gestión, sobre la comunicación directa de la TGSS a la ITSS de las bonificaciones aplicadas en los documentos de cotización, a efectos de que se realicen, en su caso, las correspondientes actuaciones inspectoras, <<excepto en aquellos supuestos en los que la Tesorería General de la Seguridad Social deba actuar directamente conforme al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social>>, hay que mencionar que para las bonificaciones objeto de este Informe, la TGSS, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1415/2004, es competente para actuar directamente y emitir reclamación de deuda (por bonificaciones indebidas) en aquellos supuestos en los que se produce el incumplimiento de alguno de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de las bonificaciones exige para tener derecho a las mismas.

** Convenio de colaboración suscrito el 29 de noviembre de 2005 entre el SEPE y la entonces Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (actual Organismo Estatal ITSS).*

**** Durante el ámbito temporal de la presente fiscalización, el Plan anual de objetivos Servicio Público de Empleo Estatal - Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de 19 de junio de 2018 (cuya vigencia se extiende a 2019)."**

Alegaciones. En los tres primeros párrafos de este epígrafe del anteproyecto de informe, se concluye que el SEPE no ha cumplido lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 3/2012, de 6 de julio, sobre remisión a la ITSS, con carácter mensual, de información sobre las bonificaciones aplicadas al objeto de la planificación y programación de la actuación inspectora, y que se toma nota de que se están manteniendo reuniones para tratar el acceso de la ITSS a las bases de datos del SEPE, como un elemento estratégico para la lucha contra el fraude, modernización y mejora de la eficacia de la actuación de la ITSS.

Al respecto, esta TGSS considera necesario informar que este Servicio Común fue el organismo impulsor de la modificación del artículo 77.1.i) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLGSS) con el objeto de que la ITSS tuviese acceso directo a los datos, informes y antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, que resulten necesarios para la preparación y ejercicio de sus funciones de inspección. Este aspecto fue ya puesto de manifiesto en las reuniones mantenidas durante la realización de esta fiscalización operativa por ese Tribunal de Cuentas en la sede central de este Servicio Común, pero no ha obtenido reflejo en el presente anteproyecto de informe.

Entre estos datos se encuentran, obviamente, aquellos disponibles en relación con las bonificaciones de cuotas a efectos de la mejora para la lucha contra el fraude.

Además de dicha modificación normativa, se ha facilitado materialmente a la ITSS el acceso directo a dichos datos a través de diversas aplicaciones informáticas, tanto para la preparación como para el ejercicio de las funciones inspectoras, si bien se desconoce el resultado obtenido por la ITSS con estos datos y accesos en relación con el control del cumplimiento de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de las bonificaciones exige para tener derecho a las mismas.

Asimismo, conviene recordar que esta TGSS viene proporcionando mensualmente al SEPE la relación nominal de trabajadores y empresarios que se aplican bonificaciones de cuotas, con la identificación del colectivo que determina la aplicación de dichas bonificaciones y que, por lo tanto, el SEPE dispone de información suficiente para proporcionar la información a la ITSS.

En cuanto al cuarto párrafo de este epígrafe del anteproyecto de informe, en el que se indica específicamente que ***“la TGSS, conforme a lo establecido en el Real Decreto 1415/2004, es competente para actuar directamente y emitir reclamación de deuda (por bonificaciones indebidas) en aquellos supuestos en los que se produce el incumplimiento de alguno de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de las bonificaciones exige para tener derecho a las mismas”***, debe indicarse que, a juicio de esta TGSS, la señalada conclusión no es correcta y parte de una interpretación jurídica errónea.

En primer lugar, si bien es cierto que el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio (en adelante, RGRSS), establece, en su artículo

1.1.n), que la gestión recaudatoria en el ámbito de la Seguridad Social consiste en el ejercicio de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social cuyo objeto esté constituido por *“las deducciones indebidamente aplicadas”*, en ningún momento dicha norma, ni ninguna otra, establece que sea esta TGSS la responsable de determinar cuándo se produce *“el incumplimiento de alguno de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de las bonificaciones exige para tener derecho a las mismas”*.

Tampoco se establece en el RGRSS que la TGSS deba actuar directamente sobre esta cuestión. Esa referencia solo figura en el Acuerdo de encomienda de gestión y, como se indica a continuación, esta mención debe ser interpretada en el contexto integral del texto de dicho Acuerdo.

Esta TGSS no detenta la competencia para actuar directamente y emitir reclamación de deuda por bonificaciones indebidas en aquellos supuestos en los que se produce el incumplimiento de alguno de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de las bonificaciones exige para tener derecho a las mismas.

La aplicación extensiva del criterio incorporado en el presente anteproyecto de informe supondría establecer que la TGSS es competente para actuar directamente y emitir reclamación de deuda respecto, por ejemplo, de las prestaciones indebidamente percibidas cuando se produce el incumplimiento de los requisitos objetivos que la normativa reguladora de dichas prestaciones exige para tener derecho a las mismas. Es claro que el reconocimiento de la circunstancia de que una prestación económica del sistema de la Seguridad Social es indebida corresponde a la entidad gestora que reconoció inicialmente la misma. En el mismo sentido, en el caso de las bonificaciones de cuotas, no se puede plantear que sea una entidad distinta a aquella que ostenta la competencia sobre la supervisión y control de dichos beneficios, es decir, el SEPE, la que detente la competencia respecto de estas materias.

Esto supondría que, respecto de la totalidad de los créditos y derechos de la Seguridad Social, sean cuales sean, la TGSS sería la responsable, no solo de la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social, sino, también, del control de, por ejemplo, las prestaciones económicas otorgadas por el sistema de la Seguridad Social.

Parece claro que hay que diferenciar entre la actividad administrativa conducente a la realización de los créditos y derechos de la Seguridad Social y la actividad administrativa conducente a la determinación de que, en los beneficios en la cotización a la Seguridad Social, concurren todos los requisitos objetivos que la normativa reguladora exige para el acceso y mantenimiento de los mismos.

No realizar esta distinción pondría a esta TGSS en una situación de superioridad jurídica sobre el Instituto Nacional de la Seguridad Social (en adelante, INSS), el Instituto Social de la Marina (en adelante, ISM), el instituto de Mayores y Servicios Sociales (en adelante, IMSERSO) y el SEPE, entre otros, porque debería fiscalizar todas las actuaciones de dichos organismos que incidan sobre créditos y derechos de la Seguridad Social. Además, es obvio que recaería en la TGSS una sobrecarga inasumible de trabajo en relación con materias desconocidas por este Servicio Común, respecto de las que no tiene competencias, entre otros aspectos, materias de carácter laboral.

La redacción de la letra b) del punto primero del Acuerdo de encomienda de gestión del SEPE a la TGSS, que, como reconoce ese Tribunal de Cuentas, no supone la cesión de la titularidad de las

competencias ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, establece literalmente lo siguiente respecto de las actividades en que se concreta la gestión material que se encomienda a la TGSS:

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

La cuestión es delimitar con precisión a qué se refiere este apartado cuando alude a *“aquellos supuestos en los que la TGSS deba actuar directamente conforme al Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social”*.

A juicio de esta TGSS, estos supuestos son aquellos en los que, de conformidad con lo que establece la propia encomienda de gestión, con los datos, programas y aplicaciones disponibles por la TGSS para la gestión liquidatoria y recaudatoria, no con otros datos, programas y aplicaciones no disponibles para esta TGSS, se pueda determinar que las bonificaciones de cuotas han resultado indebidas. Son estos casos en los que la TGSS podrá actuar directamente, sin precisar la actuación por parte del SEPE o de la ITSS.

Cuando, para la determinación de la aplicación indebida de las bonificaciones de cuotas, se precisen datos, programas y aplicaciones no disponibles para esta TGSS, este Servicio Común no puede actuar directamente sino que procede la actuación del SEPE, conforme a lo establecido en el artículo 19 del Reglamento General de Cotización y Liquidación de otros derechos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre (en adelante, RGCSS), y, en su caso, de la ITSS.

La entidad que debe determinar cuándo una bonificación de cuotas es indebida, en los casos en que no pueda ser determinada dicha aplicación indebida por esta TGSS, es, a juicio de este Servicio Común, el SEPE, al ser el órgano responsable de la supervisión y control de la aplicación de las bonificaciones de cuotas y, en su defecto, la ITSS.

La TGSS no puede asumir la responsabilidad del SEPE sobre el control de las bonificaciones de cuotas, dado que, por una parte, no ostenta dicha competencia, y, por otra parte, la encomienda de gestión no lo establece y, por último, no dispone de recursos suficientes para ello al no haber supuesto la encomienda de gestión la transferencia de recursos de ningún tipo.

Sobre esta cuestión ya se ha informado a ese Tribunal de Cuentas. El Acuerdo de encomienda de gestión debe ser interpretado de forma integradora, y no descontextualizando partes del texto de dicha encomienda. En este sentido, el acuerdo establece lo siguiente:

- Al SEPE le corresponde supervisar y controlar la aplicación de las bonificaciones de cuotas de la Seguridad Social que se financian con cargo a la correspondiente partida presupuestaria de dicho organismo.

Es decir, le corresponde al SEPE la supervisión y el control.

- La TGSS dispone de las aplicaciones informáticas y medios técnicos idóneos para un adecuado tratamiento de datos que facilite la tramitación de las bonificaciones de cuotas, siempre dentro de la gestión liquidatoria y recaudatoria antes señalada.

Es decir, se refiere, por una parte, a aplicaciones y medios técnicos para la gestión liquidatoria y recaudatoria, y, por otra parte, a datos para dicha gestión y a la facilitación de la tramitación de las bonificaciones, no a su supervisión y control, y se matiza que dicho tratamiento se debe realizar en el marco de la gestión liquidatoria y recaudatoria, sin exigirse el establecimiento de procedimientos específicos.

- El SEPE encomienda a la TGSS la gestión material del control sobre las bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social, no de forma exclusiva y completa, sino concretada en las siguientes actividades:
 - Revisión y control de posibles irregularidades en la aplicación de las bonificaciones de cuotas a través de los datos, programas y aplicaciones informáticas de la TGSS, a los efectos de proceder, en su caso, conforme a lo dispuesto en el RGRSS.

Es decir, la revisión y control es a través de los datos, programas y aplicaciones informáticas de la TGSS, de los que esta disponga para el desarrollo de sus competencias para la gestión liquidatoria y recaudatoria, no otros.

- Comunicación directa a la ITSS de bonificaciones efectuadas en los documentos de cotización, a efectos de que se realicen, en su caso, las correspondientes actuaciones inspectoras, excepto en aquellos supuestos en los que la TGSS deba actuar directamente conforme al RGRSS.
- El SEPE proporcionará a la TGSS la información que resulte necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada. Información que no ha sido proporcionada en los casos incluidos en el anteproyecto de informe.
- La TGSS proporcionará al SEPE la información resultante de las actuaciones realizadas con los formatos y contenidos que se determinen por ambos organismos. Información que sí que se ha proporcionado.

A juicio de esta TGSS, no se tiene en cuenta en el anteproyecto de informe lo establecido en el artículo 19.2 del RGCS, sobre control de las liquidaciones, que establece lo siguiente:

“2. Cuando en las liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social y por los conceptos de recaudación conjunta se hayan aplicado la compensación de prestaciones abonadas en régimen de pago delegado o las deducciones a que se refiere el artículo 17 de este reglamento, aunque sean de concesión automática por imperio de la ley, las entidades gestoras y colaboradoras comprobarán la procedencia y exactitud de las compensaciones y deducciones que resulten a cargo de su respectivo presupuesto.

A estos efectos, la Tesorería General de la Seguridad Social remitirá a la entidad gestora o colaboradora interesada en la gestión de las distintas contingencias y conceptos de recaudación conjunta las liquidaciones efectuadas para que aquella proceda a la comprobación y control de la exactitud de las deducciones y compensaciones. Dicha entidad dará cuenta, en su caso, a la Tesorería General de la Seguridad Social de las resoluciones firmes o comunicaciones fehacientes dictadas al respecto para la reclamación administrativa del importe que proceda.”

Es decir, el SEPE, con independencia de las actuaciones que facilitan el tratamiento de las bonificaciones, debe comprobar la procedencia y exactitud de las deducciones y debe dar cuenta a la TGSS de las resoluciones firmes o comunicaciones fehacientes para la reclamación administrativa del

importe que proceda. Estas resoluciones firmes o comunicaciones fehacientes son las que promoverán la actuación directa de la TGSS en los supuestos en los que, conforme a los datos, programas y aplicaciones de la TGSS, no se pueda determinar la aplicación indebida de bonificaciones.

Tal y como ya se ha manifestado a ese Tribunal de Cuentas, no se tiene constancia, a diferencia del supuesto de reintegro de prestaciones indebidas por desempleo, de que la TGSS haya recibido resoluciones o comunicaciones fehacientes sobre bonificaciones indebidas o en importe superior al debido.

Por lo tanto, se solicita la modificación del cuarto párrafo del epígrafe II.1.1.1. del anteproyecto de informe, para que quede suficientemente claro cuándo la TGSS es competente para actuar directamente y emitir reclamación de deuda, es decir, cuando conforme a los datos, programas y aplicaciones disponibles para la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social se disponga de información sobre la aplicación indebida de las bonificaciones, y la competencia del SEPE y de la ITSS al respecto, la cual, a juicio de esta TGSS, queda completamente diluida en el anteproyecto de informe.

B.8.- EPÍGRAFE II.1.1.2. CARENCIAS DEL SISTEMA DE AUTOLIQUIDACIÓN DE CUOTAS Y SUPERACIÓN DE ESTAS (página 33).

Página 33. “El sistema de autoliquidación adolecía de problemas técnicos para el control de la liquidación de cuotas y, por lo tanto, para el control de la correcta aplicación de las bonificaciones de cuotas. Las deficiencias de este sistema ya fueron reflejadas por este Tribunal de Cuentas en el Informe de Fiscalización especial sobre la recaudación, por la Tesorería General de la Seguridad Social, de las cotizaciones no ingresadas en plazo reglamentario y en fase anterior a su gestión por las Unidades de Recaudación Ejecutiva, aprobado por su Pleno en sesión de 26 de junio de 2008, en el que se recogió que <<Este sistema de autoliquidación de las cotizaciones sociales, presenta importantes deficiencias, derivadas de la falta de comprobación de la información aportada por los empresarios en el momento de la liquidación de las cotizaciones sociales, con la información que consta en el Fichero General de Afiliación, para verificar que la liquidación de cuotas practicadas es correcta>>. En dicho Informe se recomendó la <<sustitución del actual sistema de liquidación y control de cotizaciones sociales por otro sistema de control de cotizaciones a nivel de trabajador, en el que sea la propia Tesorería General la que realice el cálculo individualizado de las cuotas sociales de los trabajadores de cada empresa según la información existente en sus Ficheros Generales de Afiliación y Recaudación>>.

Como se ha indicado en el epígrafe I.7.3 del presente Informe, en los últimos años y en cumplimiento de lo previsto en la Ley 34/2014, se ha producido, de manera paulatina, un cambio en el sistema de liquidación de cuotas, pasando de un modelo de autoliquidación por parte de las empresas a un modelo de facturación por parte de la TGSS, denominado SLD. Durante un periodo de tiempo transitorio han coexistido los dos sistemas, por lo que en la fiscalización se

ha verificado la gestión y el control de las bonificaciones realizado por la TGSS durante la vigencia de ambos.

La TGSS, consciente de las deficiencias del sistema de autoliquidación, de la imposibilidad de verificar algunos de los datos proporcionados por las empresas y de la posibilidad de que se hubieran aplicado bonificaciones indebidamente, además de diseñar y poner en funcionamiento el SLD, ha aprovechado la existencia de los nuevos medios técnicos disponibles y procedimientos informáticos de cruce de información para revisar la totalidad de las deducciones aplicadas en boletines de cotización presentados mediante el sistema de autoliquidación, verificando nuevamente, tanto la existencia del correspondiente derecho al beneficio, como que el importe de la bonificación aplicada por el empresario no excediera del correspondiente según los datos del FGA.

La revisión de las citadas liquidaciones se inició en octubre de 2017, extendiéndose al período máximo anterior que la extinción de posibles deudas por prescripción permitió (cuatro años), procediéndose a la reclamación de bonificaciones indebidas por importe total de 248.209.983,26* euros que, con la aplicación del anterior sistema de control, no habían sido detectadas.

***Este importe se corresponde con las deducciones indebidamente aplicadas correspondientes, no solo a las bonificaciones objeto de la presente fiscalización, sino a la totalidad de bonificaciones y reducciones vigentes en los periodos en los que se utilizó la herramienta SAS para su detección.”**

Alegaciones. A juicio de esta TGSS, en el párrafo segundo de este epígrafe del anteproyecto de informe, convendría indicar que el SLD es un sistema de liquidación que supera las deficiencias técnicas del anterior sistema de autoliquidación y que garantiza la congruencia interna entre el Fichero General de Afiliación y, en general, la totalidad del sistema de información de la TGSS, y las liquidaciones de cuotas.

Por otra parte, y como mero matiz en la redacción del anteproyecto de informe, donde se dice que “La TGSS, consciente de las deficiencias del sistema de autoliquidación, de la imposibilidad de verificar algunos de los datos proporcionados por las empresas [...]” esta TGSS considera que debería indicarse, para mayor precisión, que “La TGSS, consciente de las deficiencias del sistema de autoliquidación, de la imposibilidad de verificar algunos de los datos proporcionados por las empresas en las liquidaciones de cuotas [...]”.

De igual forma, y con la misma finalidad, donde se dice que “[...] verificando nuevamente, tanto la existencia del correspondiente derecho al beneficio, como que el importe de la bonificación aplicada por el empresario no excediera del correspondiente, según los datos del FGA”, debería indicarse “[...] verificando nuevamente, tanto la existencia del correspondiente derecho al beneficio, como que el importe de la bonificación aplicada por el empresario no excediera del correspondiente, según los datos del FGA, y los programas y aplicaciones para la gestión liquidatoria”.

B.9.- EPÍGRAFE II.1.2.1. REQUISITOS A CUMPLIR POR LOS TRABAJADORES PARA LA APLICACIÓN DE LAS BONIFICACIONES (páginas 34 y siguientes).

Página 34. “1. El trabajador deberá tener suscrito y en vigor un contrato temporal PRS en el momento de la conversión (artículo 7.1 de la Ley 3/2012):

En la fiscalización se ha verificado que los contratos previos a la conversión fueran, efectivamente, contratos P/R/S. De las 62.192 relaciones laborales con bonificación existentes desde que entró en vigor la Ley 3/2012 hasta agosto de 2019, de las cuales 55.049 fueron contratos en prácticas, se han detectado únicamente ocho supuestos de bonificaciones por conversión en indefinidos en los cuales los contratos previos a la conversión eran de una modalidad distinta a la de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación. Se trata de 8 casos (Número de Seguridad Social -NSS-

en los que las claves de las modalidades de los contratos temporales corresponden a trabajadores contratados por empresas de inserción, cuya finalidad es la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social como tránsito al empleo ordinario. La TGSS ha confirmado que estas bonificaciones fueron aplicadas indebidamente y que serán objeto de reclamación (el importe total de bonificaciones mal aplicadas es de 4.112,64 euros)”.

Alegaciones. Se detallan en este epígrafe 8 casos, de entre 62.192 relaciones laborales, en los que el contrato temporal previo a la transformación no correspondía a un contrato PRS sino a trabajadores contratados por empresas de inserción, en los que la bonificación de cuotas aplicable era de 50 euros, y no de 41,67 ó 58,33 euros, en función del género de la persona trabajadora.

Como cuestión previa, esta TGSS entiende que conviene establecer las bases del procedimiento existente para la aplicación de las bonificaciones de cuotas en las liquidaciones. Estas deducciones son de aplicación automática y, en consecuencia, no precisan la emisión de la correspondiente resolución administrativa por el SEPE, ni tampoco precisan la verificación documental de los requisitos para su acceso y mantenimiento, sin perjuicio de las actuaciones de supervisión y control por el SEPE y, en su caso, por la ITSS. En consecuencia, la aplicación de las bonificaciones se realiza en función de los datos disponibles por la TGSS y los programas y aplicaciones disponibles para la gestión liquidatoria.

Los datos indicados anteriormente serán, con carácter general, los proporcionados por los sujetos responsables del ingreso de cuotas, y beneficiarios de la bonificación en este caso, a los cuales se les aplicarán los procedimientos de verificación de los que disponga la TGSS en cada momento, sin perjuicio, como se ha indicado, de la necesaria supervisión y control por las dos entidades citadas.

El sistema de información de la TGSS es muy complejo y precisa, para su correcto funcionamiento, no solo de la existencia de determinados datos, sino que dichos datos se comuniquen de la forma preestablecida por la TGSS, dado que, en caso contrario, el resultado en cuanto a las deducciones a

aplicar puede ser diferente al correspondiente. Todo ello sin perjuicio de las mejoras exponenciales que paulatinamente se incorporan en el sistema de información.

Sentado lo anterior, debe señalarse que los primeros supuestos corresponden, tal y como ya se informó a ese Tribunal de Cuentas, a errores derivados de una forma de transmisión errónea por parte de los empresarios de los datos necesarios para la aplicación correcta de la bonificación. Esta TGSS ya realizó las actuaciones oportunas en sus aplicaciones para que esta forma de transmisión no se pudiese seguir realizando.

En relación con los 3 últimos supuestos hay que señalar que, como ya se informó a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, aquellos se produjeron como consecuencia de la emisión de un criterio de la Dirección General de Trabajo en el que se concluía que estas bonificaciones no eran de aplicación a las empresas de inserción.

Como también se informó a ese Tribunal de Cuentas, ni la Dirección General de Trabajo ni el SEPE informaron a esta TGSS de dicho criterio, por lo que a este Servicio Común le resultó imposible la implantación general del mismo. Si bien, tal y como asimismo ya se indicó a ese Tribunal de Cuentas, y teniendo en cuenta, además, lo indicado en el presente anteproyecto de informe en el punto 2 del apartado II.1.2.3, se desconoce si dicho criterio resulta de general aplicación o, por el contrario, debe restringirse al caso concreto consultado.

Con independencia de lo anterior, esta TGSS aportó correo electrónico del SEPE, en el que se informaba por dicho organismo que estas bonificaciones sí que resultaban de aplicación a las transformaciones de estos contratos en empresas de inserción.

De la redacción del anteproyecto de informe puede interpretarse que la aplicación indebida de las bonificaciones en estos casos ha sido consecuencia de error de esta TGSS, cuando, conforme a la descripción de los hechos incluidos en el párrafo anterior, es claro que esto no ha sido así. La TGSS disponía de criterio del SEPE sobre la aplicabilidad de las bonificaciones a las transformaciones de contratos temporales en empresas de inserción, y es posteriormente cuando se emite el criterio de la Dirección General del Trabajo, que no es trasladado por dicho organismo a esta TGSS, cuando dichas bonificaciones pasan a ser indebidas, con los matices indicados anteriormente sobre aplicabilidad a la totalidad de supuestos o sobre la aplicación retroactiva del criterio.

Por todo ello, se considera necesaria la modificación de este aspecto en el anteproyecto del informe, con el objeto de aclarar que esta aplicación indebida de las bonificaciones en estos supuestos no se debió a un error de esta TGSS, sino que se produjo como consecuencia de un error de la Dirección General del Trabajo y del SEPE, por su falta de coordinación con esta TGSS, por no haber trasladado a tiempo el correspondiente criterio y, además, no establecer su extensión a todos los supuestos ni la fecha de efectos del mismo.

En este punto, se recuerda lo que ya se informó a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, en relación con la intervención de múltiples organismos en la determinación de criterios jurídicos respecto de la aplicación de bonificaciones de cuotas. En concreto, se indicó lo siguiente:

“La complejidad que ya supone para la gestión de estas medidas lo indicado anteriormente sobre el establecimiento de múltiples beneficios en la cotización, se ve incrementada con la necesidad de

criterios jurídicos para su aplicación, que son emitidos por diferentes organismos como el SEPE, la Dirección General de Trabajo, la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la ITSS o la propia Tesorería General de la Seguridad Social”.

Se observa que, ni entre las conclusiones, ni entre las recomendaciones recogidas en el anteproyecto de informe, se ha incluido mención alguna en relación con este aspecto que, a juicio de esta TGSS, es fundamental para la mejor gestión de las bonificaciones de cuotas.

Es decir, actualmente se consideran competentes las entidades citadas -*el SEPE, la Dirección General de Trabajo, la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, la ITSS y la propia TGSS*- para emitir criterios en materia de bonificaciones de cuotas, la mayor parte de ellos de carácter técnico y no vinculantes. A estas, habría que añadir aquellas entidades que impulsan la implantación de bonificaciones para colectivos muy concretos -ISM, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, etc.-.

Tales criterios pueden ser contradictorios en función del organismo que los emite, al no tener en consideración, ni previsiblemente conocimiento, de los emitidos por otra entidad. Asimismo, tales criterios pueden resultar contradictorios en función del tipo de deducción, dado que el mismo requisito puede ser interpretado de forma distinta para su aplicación en las bonificaciones de cuotas y en las reducciones de cuotas.

Con carácter general, los criterios adoptados por el SEPE y por la Dirección General de Trabajo no son puestos a disposición de esta TGSS, ni, muchos menos, son consensuados con este Servicio Común, para verificar si los mismos son aplicables a través de los datos, programas y aplicaciones de esta Entidad o si, por el contrario, resultan completamente inaplicables.

Desde el punto de vista de esta TGSS, es claro el completo desconocimiento por parte de todas estas entidades del modo de funcionamiento del SLD, que consiste, tal y como acertadamente ha indicado ese Tribunal de Cuentas, en un modelo de facturación por la TGSS en el que las empresas no pueden aplicarse bonificaciones en ningún importe si previamente no constan en los sistemas de información de este Servicio Común los datos suficientes y acreditados para la aplicación de estas bonificaciones.

Las entidades indicadas consideran los supuestos que se les plantean desde una óptica exclusivamente teórico-jurídica para los casos concretos que se les presentan, pero a esta TGSS le resulta imposible adaptar sus datos, programas y aplicaciones a, en el caso de las bonificaciones de que se trata, 62.192 relaciones laborales distintas analizadas por ese Tribunal de Cuentas, es decir, a cada una de ellas no les puede resultar de aplicación un criterio distinto porque concurren elementos diferenciales que, a juicio de las entidades indicadas, deban suponer un tratamiento distinto.

Se trata de 62.192 las relaciones laborales aquí analizadas, respecto de un aspecto muy concreto, pero esta TGSS tiene que gestionar, mes a mes, unos 20 millones de liquidaciones de cuotas.

Es evidente que resulta imposible obtener datos, diseñar programas y aplicaciones, y procedimientos de gestión, en función de múltiples requisitos y exclusiones, a los que hay que aplicar criterios divergentes y desconocidos, y pretender, además, aplicarlos con efectos retroactivos, debiendo recalcular millones de liquidaciones de cuotas.

En consecuencia, esta TGSS considera imprescindible el establecimiento de un procedimiento a través del cual, por una parte, el SEPE ponga en conocimiento de la TGSS los criterios jurídicos de aplicación a las bonificaciones de cuotas, y su fecha de efectos, sea cual sea la entidad emisora de dicho criterio, y, por otra parte, la TGSS ponga en conocimiento del SEPE las posibilidades de implantación automatizada de dichos criterios para que, en su caso, el SEPE pueda establecer los procedimientos de control de aquellos aspectos que esta TGSS no pueda verificar conforme a los datos, programas y aplicaciones disponibles para la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social.

Respecto de los 8 casos concretos a los que se hace mención en este epígrafe del anteproyecto de informe, y con independencia de las explicaciones ya ofrecidas a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, se informa de lo siguiente:

- Los 4 primeros casos se trata de supuestos en los que se produce una contratación inicial de carácter temporal de fomento de empleo para personas en situación de exclusión social por empresas de inserción –códigos 452 ó 552-, al amparo de lo establecido en la letra b) apartado 1 del artículo 9 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, según la redacción dada al mismo por el artículo 3 de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre.

Durante el período en el que estuvo vigente en los registros del Fichero General de Afiliación el valor x52 del campo TIPO CONTRATO se aplicaron bonificaciones de cuotas mensualmente por un importe de 70,83 €, identificadas con el valor 1304 del dato de COLECTIVO INCENTIVADO (Excluido Social Itinerario de Inserción).

Posteriormente, se procede a variar por los empresarios, a través del Sistema RED, dichos códigos de contrato temporal en códigos de contrato indefinido a tiempo completo –x09-, pero sin comunicarse el valor 4 del campo EXCLUSIÓN SOCIAL, específico para identificar el acceso a la bonificación de 50 euros mensuales, de conformidad con lo establecido en los apartados 5 y 6 del artículo 2 de la Ley 43/2006, por lo que el sistema, conforme a lo ya informado, aplicó bonificaciones por 41,67 ó 58,33 euros, en función del sexo de la persona trabajadora.

Actualmente, el sistema de cálculo de peculiaridades de cotización ya está aplicando correctamente, para estos casos, el COLECTIVO INCENTIVADO 0010 y el importe correcto de 50 euros.

Ni en el primer caso () ni en el cuarto caso (), que se trata de hombres, las empresas han solicitado la devolución de cuotas correspondiente a la diferencia entre la bonificación efectivamente aplicada -41,67 euros- por el SLD, conforme a los datos existentes en el sistema de información en el momento de la solicitud de la liquidación de cuotas, y la bonificación correcta -50,00 euros-, por lo que no se ha efectuado el recálculo de estas liquidaciones de cuotas.

- Por lo que respecta a los siguientes supuestos mencionados en el anteproyecto de informe, se han realizado las siguientes actuaciones:
 - NSS : Los importes aplicados en exceso durante los meses comprendidos entre abril y noviembre de 2019 han sido reclamados e ingresados por la empresa -66,64 euros de principal y 13.33 euros de recargo-. A partir de diciembre 2019 ya se calcula el importe correcto de la bonificación, 50 euros.
 - NSS : Se ha regularizado el importe aplicado correspondiente al periodo que va desde febrero 2019 que cambia a contrato 109 con exclusión social, hasta julio 2019. En agosto ya se aplica correctamente la bonificación de 50 euros.
 - NSS : Se ha regularizado hasta julio 2018. En los próximos meses se continuará llevando a cabo, por el procedimiento centralizado, la regularización de los periodos correspondientes hasta mayo de 2019 que figuran ya correctamente identificados en el Fichero General de Afiliación.

Figura también regularizado, el importe relativo al periodo que va desde junio 2019 hasta el mes de octubre 2019.

De noviembre en adelante ya tiene aplicada correctamente la bonificación.

- NSS Se han reclamado las diferencias en el importe de las bonificaciones como consecuencia del cambio de contrato que se produce en octubre 2017 (109) hasta junio 2019 (100).
- NSS Se han reclamado las diferencias en el importe de las bonificaciones como consecuencia del cambio de contrato que se produce en abril 2019 hasta junio de 2019.
- NSS : Se han reclamado las diferencias en el importe de las bonificaciones como consecuencia del cambio de contrato que se produce en marzo de 2019 hasta junio de 2019.

Respecto de estos casos, no se incluye en el anteproyecto de informe la descripción de cuáles fueron las actuaciones realizadas por el SEPE en el ejercicio de sus competencias de supervisión y control de las bonificaciones de cuotas, en función de los datos proporcionados por esta TGSS a la finalización del correspondiente plazo reglamentario de ingreso de las cuotas respecto de las que se aplicó el beneficio indebido.

Es decir, conocida por el SEPE, en el mes inmediatamente posterior a la fecha de finalización del plazo reglamentario de ingreso de las cuotas, la aplicación de las bonificaciones, entiende esta TGSS que podría haber contrastado esa información con la aplicación Contrat@ para verificar si, en el

contrato temporal previo a la transformación, concurrían las condiciones objetivas para dicha aplicación y, en consecuencia, en cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 19 del RGCSS, emitir resolución o comunicación fehaciente a esta TGSS a efectos de la reclamación de los importes indebidos, además de informar sobre la incidencia detectada a efectos de la actuación correctora oportuna en las aplicaciones de gestión liquidatoria.

No consta en esta TGSS dicha resolución o comunicación fehaciente, por lo que no se pudo corregir la incidencia producida. Tampoco se tiene conocimiento de que el SEPE haya remitido a la ITSS esta información, porque no consta la emisión por esta última de acta de liquidación o requerimiento al empresario para el reintegro de los importes.

Por todo ello, se considera que, en este epígrafe del anteproyecto de informe, se deben incluir todas estas circunstancias, porque de la redacción del anteproyecto parece que exclusivamente se haya producido un error en las complejas aplicaciones de cálculo de las liquidaciones de cuotas, cuando si se hubiese informado a la TGSS por el SEPE de la incidencia, se hubiese podido subsanar la misma de forma inmediata y, asimismo, iniciar el procedimiento de recuperación de la deuda en ese mismo momento.

Se recuerda que el SEPE está obligado, de acuerdo con el contenido de su encomienda de gestión, a proporcionar a la TGSS la información necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada. Suministro de datos que no se ha producido, por lo que no se puede hacer recaer en la TGSS las consecuencias de esta incidencia.

Páginas 34 y 35. “2. La transformación en indefinidos de los contratos en prácticas debe tener lugar a la finalización de su duración inicial o prorrogada. (Artículo 7.1 de la Ley 3/2012):

De acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2012, los contratos de relevo y de sustitución pueden convertirse en indefinidos en cualquier momento durante su vigencia, mientras que para los de prácticas se exige que haya finalizado su duración inicial o prorrogada.

A efectos de comprobar el cumplimiento de este requisito, y tras manifestar la TGSS la imposibilidad de poder efectuar un control sistemático de la fecha de finalización, tanto inicial como prorrogada, de los contratos en prácticas por carecer de dicha información, este Tribunal solicitó al SEPE información sobre la fecha de finalización de los contratos de esta modalidad que constaban en la base de datos como bonificados. Dicha información fue extraída de la aplicación web Comunicación de la Contratación Laboral a través de Internet (CONTRATA)*.

Las fechas de finalización de los contratos, proporcionadas por el SEPE, se contrastaron con las fechas de conversión en indefinidos de los mismos, detectándose 1.673 casos en los que la conversión se produjo antes de la finalización registrada del mismo, en cuyo caso se habría producido la aplicación indebida de la bonificación por importe de, al menos, 1.472.384 euros.

Asimismo, en la fiscalización se ha analizado el cumplimiento de los plazos establecidos en la regulación de los contratos en prácticas vigente en el periodo fiscalizado**, ya que, en caso de incumplimiento de los mismos, las bonificaciones correspondientes habrían resultado indebidamente aplicadas. Estos plazos eran, en el periodo fiscalizado: duración mínima de seis meses y máxima de dos años, y, en los contratos celebrados por un periodo inferior a dos

años, si se han concertado prórrogas, que las mismas no excedan de dos, por un mínimo de seis meses cada una y sin que la duración total del contrato exceda de la duración máxima de dos años.

Para ello, se ha solicitado al SEPE información sobre la duración de contratos en prácticas e información sobre sus prórrogas, extraída por ese organismo de la aplicación web CONTRATA, según la cual 15.013 contratos tenían una prórroga y 25.928 tenían dos prórrogas (...).

**De acuerdo con la información proporcionada por el SEPE, esta aplicación web, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Economía Social, tiene por finalidad facilitar la obligación formal que tienen los empresarios de comunicar a las oficinas públicas de empleo la duración de los contratos de trabajo que celebren, regulada en el artículo 8.3 del TRLET, pero no la de validar la legalidad de los mismos. En este punto, se solicitó información sobre un total de 55.049 contratos, proporcionando el SEPE información sobre 49.102.*

*** Artículo 11.1.b) del TRLET y 19.1 del Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos. Tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, la regulación de la duración de estos contratos ha pasado al artículo 11.2.g) del TRET, fijándola en un mínimo de tres meses y un máximo de dos años”.*

Alegaciones. En el segundo párrafo de este punto se indica que “[...] **tras manifestar la TGSS la imposibilidad de poder efectuar un control sistemático de la fecha de finalización, tanto inicial como prorrogada, de los contratos en prácticas por carecer de dicha información, [...]**”.

Efectivamente, esta TGSS no ha recibido del SEPE la información sobre la fecha de finalización inicial o prorrogada de los contratos en prácticas, desconociéndose si el SEPE disponía de aquella información dado que se desconoce el contenido de la aplicación Contrat@ y el SEPE no ha informado al respecto, a pesar de lo establecido en el Acuerdo de encomienda de gestión sobre que “*en todo caso, el Servicio Público de Empleo Estatal proporcionará a la Tesorería General de la Seguridad Social la información que resulte necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada*”.

Conforme se indica en el anteproyecto de informe de ese Tribunal de Cuentas, el dato de la fecha de finalización y el del número de prórrogas posibles, sí consta en dicha aplicación Contrat@ y, además, puede ser explotado por el SEPE.

De los 1.673 casos, sobre un total de 55.049 casos, que se han detectado por ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, en los que la conversión se produjo antes de la finalización registrada en la aplicación Contrat@, no tiene conocimiento esta TGSS, dado que, por parte del SEPE, no se ha emitido resolución ni comunicación fehaciente a este Servicio Común a efectos de la reclamación de los importes indebidos. Tampoco se ha solicitado a esta TGSS el inicio de reuniones para proporcionar esta información a efectos de inadmitir nuevas variaciones de datos en el FGA que incumplan este requisito.

Tampoco consta que el SEPE haya remitido a la ITSS esta información, si bien esta circunstancia es posible.

Teniendo en cuenta las circunstancias indicadas anteriormente, no se puede hacer recaer en esta TGSS las consecuencias de esta incidencia.

Por último, a efectos meramente aclaratorios, quizás convendría modificar la última nota a pie de página para adecuarla a la reforma laboral aprobada por el Real Decreto-ley 32/2021.

Continúa el anteproyecto de informe indicando lo siguiente:

Página 35, párrafos sexto y siguientes. “a) En relación con la duración mínima de los contratos en prácticas, se han detectado 241 contratos cuya duración ha sido inferior a seis meses.

De los anteriores, se ha seleccionado una muestra de nueve contratos y en todos ellos la TGSS, tras revisar los datos que proporciona el propio empresario, confirmó la aplicación indebida de la bonificación (el importe total de la deuda a reclamar es de 11.372,92 euros) y que está en proceso de reclamación de la correspondiente deuda (excepto en tres contratos, respectivamente con NSS para los que la deuda, por un importe total de 3.465,15 euros, no se ha podido recuperar, ya sea total o parcialmente, por haber transcurrido más de cuatro años desde la aplicación de la bonificación). Ante esta incidencia, la TGSS manifiesta que se debe a un problema técnico puntual detectado a finales de 2019 en relación con los contratos de trabajo en prácticas a tiempo parcial. Asimismo, la TGSS ha indicado que está trabajando en la depuración de estos datos y ha extraído de su sistema de información un listado con los casos en los que se ha producido esa incidencia, con el objeto de que las Direcciones Provinciales (DDPP) puedan analizarlos y comprobar si procede la reclamación de posibles bonificaciones indebidamente aplicadas.

Durante los trabajos de fiscalización se ha solicitado el citado listado con el fin de verificar que recogía al menos los 241 contratos en prácticas detectados por este Tribunal, constatándose la falta de 133 de ellos, de los que 49 no se corresponden con el error técnico descrito por la TGSS, ya que se trata de casos en los que el contrato que se convierte es a tiempo completo, y no a tiempo parcial.

La TGSS ha manifestado estar analizando estos casos.”

Alegaciones. En relación con este requisito de la duración mínima de los contratos de prácticas, debe tenerse en cuenta que la verificación que puede hacer esta TGSS está exclusivamente relacionada con la información disponible en su sistema de información, directamente vinculada a la situación de alta de los trabajadores en el sistema en una determinada empresa y respecto de los cuales se ha informado por parte del empresario de un determinado código de contrato de trabajo.

Es decir, teniendo en cuenta el carácter laboral del requisito, el mismo debería haber sido verificado por el SEPE y la correspondiente información debería haber sido proporcionada a esta TGSS a efectos de la aplicación de las bonificaciones, aspecto este que no se produce.

Respecto de los 3 casos en los que no se ha podido recuperar la deuda por estar la misma prescrita, hay que señalar que no se ha recibido información por parte del SEPE en el mismo momento en el que se produjo la incidencia ni en ningún momento posterior, lo que hubiese evitado tener que iniciar procedimientos no automatizados de recuperación de deuda y la repetición de la incidencia hasta su detección por la propia TGSS.

En segundo lugar, y respecto de los 3 casos, conviene recordar lo que ya se informó a ese Tribunal de Cuentas, durante los trabajos de fiscalización, sobre las circunstancias que concurrieron en estos

casos y que motivaron que a esta TGSS le resultara imposible detectar los mismos conforme a sus datos, programas y aplicaciones disponibles para la gestión liquidatoria y recaudatoria:

- NSS :

El trabajador causó alta el 18-05-2012 con TIPO CONTRATO 520. El 01-11-2012 se comunica una variación del contrato a 109. Posteriormente, el 04-09-2019, la Administración 04 de la Dirección Provincial de Cantabria procede a la corrección del TIPO CONTRATO 109 a 189.

La deducción aplicada por el empresario a través del Sistema de Autoliquidación respecto del período de liquidación de 05/2013 es de 58,33 euros.

No se detectó la inexistencia del derecho a la aplicación de una deducción, conforme a los procedimientos implantados en el Sistema de Autoliquidación, ya descritos en la contestación a cuestiones planteadas anteriormente, por figurar en el momento de la presentación de la liquidación de cuotas el TIPO DE CONTRATO 109.

La corrección del TIPO CONTRATO a 189, forma en que se dispone en el sistema de información de la inexistencia del derecho a la bonificación de cuotas, se ha producido una vez transcurridos 4 años desde la finalización del plazo reglamentario de ingreso de cuotas del período de liquidación de 05/2013.

- NSS :

El trabajador causó alta el 10-12-2014 con TIPO CONTRATO 520. El 01-03-2015 se comunica una variación del contrato a 209. Posteriormente, el 03-12-2019, la Administración 03 de la Dirección Provincial de Cantabria procede a la corrección del TIPO CONTRATO 209 a 289.

La deducción aplicada por el empresario a través del Sistema de Autoliquidación respecto del período de liquidación de 03/2015 es de 32,08 euros.

No se detectó la inexistencia del derecho a la aplicación de una deducción, conforme a los procedimientos implantados en el Sistema de Autoliquidación, ya descritos en la contestación a cuestiones planteadas anteriormente, por figurar en el momento de la presentación de la liquidación de cuotas el TIPO DE CONTRATO 209.

Se han reclamado cuotas por bonificaciones indebidas desde 11/2015, primer período respecto del que la Administración de la Seguridad Social mantenía el derecho para determinar deudas por cuotas a partir del momento en el que se dispuso de información sobre la inexistencia del derecho a la bonificación de cuotas.

- NSS :

El trabajador causó alta el 21-05-2012 con TIPO CONTRATO 420. El 17-09-2012 se comunica una variación del contrato a 109. Posteriormente, el 02-12-2019, la Administración 02 de la Dirección Provincial de A Coruña procede a la corrección del TIPO CONTRATO 109 a 189.

La deducción aplicada por el empresario a través del Sistema de Autoliquidación respecto del período de liquidación de 09/2012 es de 27,16 euros.

No se detectó la inexistencia del derecho a la aplicación de una deducción, conforme a los procedimientos implantados en el Sistema de Autoliquidación, ya descritos en la contestación a

cuestiones planteadas anteriormente, por figurar en el momento de la presentación de la liquidación de cuotas el TIPO DE CONTRATO 109.

La corrección del TIPO CONTRATO a 189, forma en que se dispone en el sistema de información de la inexistencia del derecho a la bonificación de cuotas, se ha producido una vez transcurridos 4 años desde la finalización del plazo reglamentario de ingreso de cuotas del período de liquidación de 09/2012.

Se indica por ese Tribunal de Cuentas que, de los 241 casos detectados por el mismo, 133 no figuran en el listado obtenido por la TGSS como resultado de la selección de registros de contratos de prácticas a tiempo parcial con duración inferior a 6 meses según su situación de alta en la Seguridad Social y, de ellos, 49 no se corresponden con el error técnico descrito por esta TGSS al tratarse de contratos a tiempo completo.

No se ha informado hasta este momento de dicha circunstancia, por lo que no se ha podido analizar la posible incidencia o la justificación de la situación producida, por lo que sería aconsejable que se proceda a remitir la información sobre los contratos detectados por ese Tribunal de Cuentas y los supuestos en los que, conforme se indica, corresponden a contratos a tiempo completo, con la finalidad de corregir a la mayor brevedad posible la incidencia y revisar el resto de casos.

En definitiva, no constan en el anteproyecto de informe las actuaciones realizadas por el SEPE respecto de estas incidencias, que, teniendo en cuenta la información existente en la aplicación Contrat@ y la información mensual proporcionada por la TGSS, podrían haber sido detectadas e informadas a este Servicio Común a efectos de su subsanación e inicio inmediato del procedimiento de recuperación de deuda conforme a lo establecido en el RGCSS.

Por último, conviene indicar que todos los casos detectados fueron remitidos, de forma inmediata al conocimiento de los mismos, a las correspondientes Direcciones Provinciales de esta TGSS, para la modificación de los datos en el FGA y la emisión de la correspondiente reclamación administrativa de deuda en aquellos casos en los que la misma era posible.

Continúa el anteproyecto de informe indicando lo siguiente:

Página 36, párrafo tercero y siguientes. “b) En relación con la duración mínima de las prórrogas (seis meses), se han detectado 253 contratos que no la alcanzaban.

Durante los trabajos de fiscalización se ha solicitado información a la TGSS sobre la verificación que realiza para controlar este requisito. El servicio común ha puesto de manifiesto la dificultad que tiene para comprobar tanto las prórrogas como su duración debido a que “(...) no dispone de información de cuándo se concierta una prórroga de un contrato en prácticas ya formalizado, y tampoco dispone de información de cuándo se ha concertado entre empresa y trabajador la finalización de dichas prórrogas”.

Dado que el SEPE si dispone de la información sobre las prórrogas y la duración de los contratos que le comunican los empresarios a través de la aplicación web CONTRATA, se le remitió una muestra de nueve contratos en los que la duración de la prórroga era inferior

a seis meses, justificando este hecho en la existencia de una relación laboral previa de contrato en prácticas con la empresa, o la transformación en contrato indefinido no bonificado, entre otras causas. No obstante, el Organismo reconoce que es necesario un estudio pormenorizado de cada contrato con el fin de verificar la causa del incumplimiento del periodo mínimo y que la mencionada aplicación web, si bien avisa del error al empresario, le permite seguir adelante con el registro de prórrogas con duración inferior a los 6 meses”.

Alegaciones. Esta TGSS debe reiterar las alegaciones ya formuladas previamente.

Es decir, en primer lugar, la situación detectada consta en la aplicación Contrat@, no en el FGA, no habiéndose proporcionado a esta TGSS dicha información, no siendo concedora siquiera de su existencia.

En segundo lugar, no tiene conocimiento la TGSS de esta situación, dado que por parte del SEPE no se ha emitido resolución ni comunicación fehaciente a este Servicio Común a efectos de la reclamación de los importes indebidos. Tampoco se ha solicitado a la TGSS el inicio de reuniones para proporcionar esta información a efectos de inadmitir nuevas variaciones de datos en el FGA que incumplan este requisito.

Tampoco consta que el SEPE haya remitido a la ITSS esta información, si bien esta circunstancia es posible.

Se recuerda, por último, que el SEPE está obligado, de acuerdo con el contenido de su encomienda de gestión, a proporcionar a la TGSS la información que necesaria para desempeñar eficazmente la gestión encomendada. Suministro de datos que no se ha producido, por lo que no se puede hacer recaer en la TGSS las consecuencias de esta incidencia.

Continúa el anteproyecto de informe indicando lo siguiente:

Página 36, párrafos sexto y siguientes. “c) En cuanto a la duración máxima de los contratos en prácticas (dos años), en la base de datos facilitada por la TGSS (55.049 contratos en prácticas) se han detectado 311 relaciones laborales en las que se supera dicha duración. De ellas, se ha seleccionado una muestra de 30, siendo los resultados más significativos de su análisis, los siguientes:

– Para 22 de las relaciones laborales analizadas la TGSS ha facilitado explicación, indicando que la duración superior se encuentra justificada por distintas causas: porque el contrato temporal en el momento de la conversión era de relevo y no en prácticas (a pesar de que en la base de datos figuraban como en prácticas), por haberse producido suspensiones* en esos contratos en prácticas, durante las cuales, lógicamente, no se aplica bonificación, o por haber concurrido alguna de las excepciones a la duración máxima de dos años de los contratos en prácticas, como es el caso de los contratos concertados con personal investigador al servicio del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación**.

– Para las ocho restantes (NSS

se trata de dos trabajadores que tienen relación laboral con ocho CCC distintos al existir una sucesión empresarial), y la TGSS señala que no dispone de la información necesaria para verificarlas debido a que “El SEPE no proporciona información a la TGSS sobre si los trabajadores a los que se ha transformado un contrato de prácticas en otro indefinido han visto realizada la transformación en un momento en el que el trabajador no podía tener dicho contrato de prácticas por haber transcurrido el tiempo máximo de duración del mismo (...)”. En su caso, el importe de la bonificación indebidamente aplicado habría sido de, al menos, 2.977,78 euros.

Por último, y como consecuencia de las incidencias anteriores, el SEPE ha manifestado su compromiso para que <<Con la fórmula más adecuada de interoperabilidad que se establezca entre la Tesorería y el SEPE, proporcione la información correspondiente a la fecha de finalización de los contratos iniciales o prorrogas de los contratos en prácticas de que se disponga en la aplicación CONTRATA, para que ese servicio común pueda llevar a cabo correctamente las actividades de control que tiene encomendadas>>”.

**Reguladas en la sección 3ª Suspensión del contrato, del capítulo III Modificación, suspensión y extinción del contrato de trabajo, del Título I De la relación individual del trabajador del TRLET.*

***Artículo 22.1 de la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.*

Alegaciones. No cabe sino reiterar lo ya indicado en otros apartados anteriores sobre la falta de comunicación de datos por el SEPE respecto de la existencia del derecho a la bonificación, y sobre la ausencia de resolución o comunicación fehaciente de dicha entidad que hubiese permitido reclamar los importes incorrectos.

Página 37, párrafos tercero y siguientes, y página 38. “3. El trabajador no puede tener relación de conyugalidad o parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive con el empresario o con quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración (artículo 6.1.b) de la Ley 43/2006):

El control de este requisito, tal y como ha señalado la TGSS durante la realización de los trabajos de fiscalización, presenta significativas dificultades, tanto de carácter jurídico como técnico, que impiden poder recabar la información de los vínculos familiares que puedan existir entre empresarios y trabajadores. En su opinión, el control de este requisito implicaría incorporar en su sistema “la totalidad de los vínculos familiares entre, no solo los trabajadores de alta y empresarios, sino también entre trabajadores y miembros de los órganos de administraciones de las entidades que revistan la forma jurídica de sociedad”.

En la actualidad, el único medio de control arbitrado para verificar la ausencia de consanguinidad o parentesco es la declaración responsable que los empresarios suscriben en el momento de comunicar el alta de un trabajador que implique la aplicación de un beneficio en la cotización, declaración en la que manifiestan la concurrencia de los

requisitos y la inexistencia de las exclusiones legalmente establecidas de acuerdo con lo estipulado en el artículo 69 de la Ley 39/2015*. No obstante, la TGSS ha manifestado a este Tribunal que está trabajando en la exigencia de una declaración específica para este requisito, consistente en que cuando el empresario comunique el alta bonificada de un trabajador, declare expresamente, en su caso, la existencia de vínculo familiar hasta el segundo grado.

Con el fin de tratar de identificar supuestos de vínculo familiar hasta el segundo grado entre el empresario y el trabajador, durante los trabajos de fiscalización se seleccionó una muestra de 19 casos respecto de los cuales se solicitó información al Registro Civil, a través de la Secretaría de Estado de Justicia. En su contestación, la Secretaría de Estado aportó alguno de los datos de los que disponen los registros civiles, al no haber podido <<identificar a los hijos ni otros familiares a partir de la información disponible en la aplicación INFOREG>>. Comprobada la información remitida, únicamente en dos casos constaba la existencia de matrimonio.

Al no tener acceso a esta información a través de los registros civiles correspondientes, se solicitaron a la Unidad de Padrón del Instituto Nacional de Estadística los datos de convivencia de esos 19 casos, consultándose, asimismo, los nombres y apellidos de los empresarios y miembros del órgano de administración de las empresas. Efectuado el cruce de los resultados de ambas fuentes de información, se han detectado cuatro contratos en los que los apellidos del empresario y del trabajador bonificado coinciden. A pesar de que las dos fuentes consultadas no proporcionan información sobre el grado de consanguineidad o afinidad, debido a la coincidencia de apellidos cabe la posibilidad de que se haya incumplido este requisito y que, por tanto, las bonificaciones se hubieran aplicado indebidamente. El detalle de los cuatro contratos se contiene en el siguiente cuadro:**

CUADRO Nº 6.

SUPUESTOS DE POSIBLE INCUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE LA RELACIÓN DE PARENTESCO.

RAZÓN SOCIAL	RESPONSABLE EMPRESA EN REGISTRO MERCANTIL	NOMBRE APELLIDOS DEL TRABAJADOR	FECHA DE CONVERSIÓN	FECHA FIN CONTRATO O INDEFINIDO	CONVIVENCIA	FECHA DESDE	FECHA HASTA	IMPORTE DE LA BONIFICACIÓN
			07/10/2015	06/10/2018	Sí	5/06/2013	-	1.500,13
			01/01/2015	31/12/2017	Sí	15/11/2011	-	2.099,88
			04/04/2015	03/04/2018	Sí	26/09/2012	03/04/2018	2.047,37

			01/01/2018	--	Sí	30/10/2017	--	833,40
--	--	--	------------	----	----	------------	----	--------

*** El artículo 69 de la Ley 39/2015 dispone que <<A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que este manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio (...)>>.**

**** La extracción solicitada se ha producido con la información obrante en el padrón a partir de junio de 2017”.**

Alegaciones. En relación con esta cuestión, debe señalarse que, para poder realizar un control efectivo y completo de este requisito, debe disponerse de la información sobre la totalidad de los vínculos familiares entre, no solo los trabajadores de alta y empresarios, sino también entre trabajadores y miembros de los órganos de administración de las entidades que revistan la forma jurídica de sociedad.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que dichas relaciones laborales se extienden no solo a los vínculos familiares por consanguinidad, sino también a los vínculos familiares por afinidad. Mientras que los primeros, por consanguinidad, tienen un carácter permanente, los segundos, por afinidad, pueden variar a lo largo del tiempo.

Tal y como ha verificado ese Tribunal de Cuentas, no existe fuente de información pública que disponga de la información suficiente para llevar a cabo el control de este requisito.

A juicio de esta TGSS, este requisito no puede ser controlado ni por la TGSS ni por el SEPE, y difícilmente por la ITSS, en primer lugar, por la información disponible en los registros civiles, no todos ellos informatizados, que no alcanza, según lo verificado por ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, ni a los vínculos familiares entre padres e hijos, ni, por supuesto, a ninguna de las relaciones por afinidad; en segundo lugar, por la información disponible en la Unidad de Padrón del Instituto Nacional de Estadística, que contiene exclusivamente los datos de convivencia, que no acreditan el vínculo familiar, y que, además, se actualiza en plazos que hacen inviable los procedimientos de verificación.

Es, por lo tanto, un requisito respecto del cual debería valorarse su mantenimiento o eliminación, y, en el caso de que se opte por su mantenimiento, debería determinarse, por una parte, la entidad responsable de la verificación del cumplimiento del requisito, que, a juicio de esta TGSS, no puede ser otra que el SEPE, como entidad responsable del control y seguimiento de las bonificaciones de cuotas; por otra parte, debería determinarse legalmente la obligación del Registro Civil de suministrar al SEPE la información de los vínculos familiares por consanguinidad y afinidad de los trabajadores contratados con acceso a la aplicación de bonificaciones de cuotas, así como la obligación del Registro

Mercantil de proporcionar información al SEPE, en el caso de sociedades de carácter mercantil, acerca de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración, a efectos de que, con base en dicha información, se pueda verificar con el Registro Civil los posibles vínculos familiares; y, por último, debería establecerse el procedimiento a seguir para la verificación, control y seguimiento de este requisito.

Finalmente, esta TGSS se reitera en lo manifestado acerca de la implantación de procedimientos para la presentación de declaraciones responsables específicas sobre la condición de familiar hasta el segundo grado entre empresarios y trabajadores, si bien, teniendo en cuenta todos los aspectos que concurren para la verificación de este requisito, lo procedente, a juicio de esta TGSS, sería que las entidades indicadas -registros civiles y registro mercantil- proporcionaran la información correspondiente al SEPE y que este, como órgano competente para la verificación de los requisitos de acceso a las bonificaciones, proporcionara información a esta TGSS sobre la procedencia o no de las mismas.

B.10.- EPÍGRAFE II.1.2.2. REQUISITOS A CUMPLIR POR LA EMPRESA BENEFICIARIA (páginas 38 y siguientes).

Páginas 38 y 39. “1. Tener menos de 50 trabajadores en el momento de la contratación (artículo 7.2 de la Ley 3/2012):

La TGSS ha establecido el criterio de considerar que el momento de la contratación para efectuar el control de este requisito, es el momento en el que se produce la conversión del contrato temporal en indefinido.

Consultada la base de datos proporcionada por la TGSS (62.192 contratos P/R/S), se han detectado 144 contratos en los que la empresa ha excedido el número de trabajadores establecido en la norma en el momento de la conversión. Se ha analizado una muestra de diez de estos casos, con los siguientes resultados: en tres de ellos el número de trabajadores proporcionado por la TGSS era erróneo, por lo que no se incumplía la norma, y en los siete restantes (NSS

) se ha producido la aplicación indebida de la bonificación por los siguientes motivos:

a) Distinta interpretación por el responsable de la Dirección Provincial (DP) respecto al momento de la contratación, interpretando que dicho momento se produce con la celebración del contrato temporal, y no con la conversión en indefinido:

En cinco contratos (
) a pesar de que el control inicial del sistema funcionó correctamente y excluyó a estas empresas del derecho a aplicar bonificación por tener en su plantilla más de 49 trabajadores en el momento de la conversión, el responsable de la DP correspondiente eliminó manualmente la exclusión automática del sistema, por lo que estas empresas pudieron disfrutar de las bonificaciones sin tener derecho a ellas.

Tras comunicar esta incidencia a los servicios centrales de la TGSS, esta ha manifestado mantener la interpretación del criterio citado anteriormente y proceder, por una parte, a impartir instrucciones a las DDPP en relación con la fecha en la que se debe revisar el número de trabajadores de la empresa; y, por otra, a eliminar la posibilidad de corregir manualmente la exclusión automática del sistema por exceso del número de trabajadores en plantilla. Asimismo, comunica la revisión de la totalidad de los casos en los que las DDPP hayan realizado esta actuación.

Por último, en relación con las bonificaciones indebidamente aplicadas en los cinco contratos mencionados, por importe de 2.868,13 euros, en el momento de redacción del presente Informe, la deuda de dos de ellos (NSS _____, por importe de 547,44 euros, no se puede recuperar al haber prescrito; la deuda de otro contrato (NSS _____ ya ha sido recuperada; y, la deuda de otros dos contratos (NSS _____) se encuentra en proceso de reclamación.

b) El control automático del sistema no ha funcionado en aquellos supuestos en los que al contrato en prácticas le ha precedido uno para la formación y el aprendizaje (NSS _____).

Con el fin de verificar esta incidencia, se solicitaron a la TGSS los expedientes de un total de once casos con exceso de trabajadores en el momento de la conversión en los que al contrato en prácticas le precedía uno para la formación y el aprendizaje, entre los cuales estaban los dos NSS anteriormente citados. En todos ellos se había producido la aplicación indebida de la bonificación por un importe total de 13.738,59 euros. La TGSS ha solicitado a las DDPP la corrección de la situación y la emisión de las correspondientes reclamaciones administrativas de deuda, si bien, en uno de ellos (NSS _____), por importe de 1.500 euros, la deuda habría prescrito.

Asimismo, la TGSS manifiesta que esta incidencia ha sido corregida en el sistema para evitar que en el futuro vuelva a producirse”.

Alegaciones. En relación a la situación descrita en este epígrafe, esta TGSS debe remitirse nuevamente a las explicaciones ofrecidas a ese Tribunal de Cuentas, durante los trabajos de fiscalización, acerca de la fecha a la que se considera que debe cumplirse el requisito del número de trabajadores de la empresa, es decir, la fecha en que se produce la transformación del contrato temporal y se convierte en indefinido, así como a las apreciaciones sobre cuándo debe verificarse el número, es decir, la fecha en la que se comunica a la TGSS la transformación o aquella fecha concreta.

Teniendo en cuenta las recomendaciones que constan en el anteproyecto del informe, se instará al SEPE la correspondiente modificación normativa para que se contemplen expresamente estos aspectos en la regulación de estas bonificaciones.

Se indica en el anteproyecto de informe que, en tres de los casos analizados, el dato del número de trabajadores era incorrecto, ahora bien, uno de los casos se trata de un error provocado por el sujeto responsable en el sistema de autoliquidación; en otro caso, se trata de un supuesto muy concreto producido en el año 2012 y justo en el período intermedio entre la implantación de los dos

procedimientos de control del número de trabajadores -el procedimiento on-line y el procedimiento batch-; y, en el último, se trata de un supuesto de una empresa a la que se le asociaron nuevos códigos de cuenta de cotización (en adelante, CCC) que no existían con carácter previo al momento en que se realizó el control. Es decir, se trata de supuestos en los que concurren circunstancias excepcionales, por lo que calificar de error de la TGSS estos supuestos se considera excesivo.

Por lo que respecta a la situación descrita en la letra a) de este epígrafe, sobre 5 casos en los que determinadas Direcciones Provinciales de la TGSS (en adelante, DDPP) corrigieron el dato de IPB y TIPO DE CONTRATO, debe señalarse, por una parte, lo ya indicado en el anteproyecto de informe, es decir, que ya se encuentra eliminada la posibilidad de que las DDPP realicen tales correcciones, así como que ya se ha procedido a la revisión de los casos analizados.

En cualquier caso, hay que señalar que la posibilidad técnica que se deja a las DDPP para corregir determinados registros del FGA es algo que en términos generales es inviable eliminar dada la necesidad de realizar, en determinados casos, dichas correcciones técnicas, salvo que, en el caso concreto de que se trata y conforme a la propuesta que se piensa trasladar al SEPE, quede perfectamente delimitada la fecha en que se debe realizar la verificación del número de trabajadores de alta.

En caso contrario, las correcciones que se deban realizar por la concurrencia de determinadas circunstancias excepcionales, deberían recaer en los Servicios Centrales de la TGSS, lo que se podría realizar en un número muy reducido de casos, pero no en términos generales, dado que supondría asumir una gestión propia de las DDPP y no de estos Servicios Centrales, desvirtuando su finalidad.

Por lo que respecta a la situación descrita en la letra b), hay que señalar que la misma fue ocasionada por diversas circunstancias.

En primer lugar, por la necesidad de implantación de las modificaciones informáticas necesarias para la aplicación de las bonificaciones de cuotas en un plazo muy corto de tiempo -por ejemplo, en el caso de la Ley 3/2012, la norma se publicó en el BOE de 7 de julio y entró en vigor el 8 de julio, por lo que las primeras cuotas a las que resultaron de aplicación las bonificaciones, fueron las de julio de 2012, cuyo plazo reglamentario de presentación e ingreso se inició el 1 de agosto de 2012, y, por lo tanto, se dispuso de menos de un mes para la implantación de las modificaciones informáticas-, lo que impide realizar todas las pruebas sobre todos los posibles casos de uso posibles.

En segundo lugar, el número de posibles casos de uso es muy elevado, resultando imposible verificar todos estos posibles casos de uso dada la complejidad, no solo de los registros y datos existentes en el FGA, sino de la realidad de las relaciones laborales, y sucesiones y transformaciones empresariales, que se pueden producir.

En cualquier caso, detectada la incidencia, fue corregida a la mayor brevedad y se remitió a las DDPP de esta TGSS para su regularización.

Revisados los casos puestos de manifiesto por ese Tribunal de Cuentas, se observa que se ha procedido a su regularización y a la reclamación administrativa de la deuda.

Por último, es preciso indicar que este requisito, aunque se está verificando por la TGSS conforme a los procedimientos ya descritos a ese Tribunal de Cuentas, lo cierto es que no puede ser

completamente verificado por este Servicio Común, dado que esta TGSS no dispone del dato del número de trabajadores de la empresa, en los términos que a continuación se indican.

Es decir, esta TGSS dispone de la información sobre el número de personas en situación de alta con obligación de cotizar en un momento determinado, pero no conoce si existen trabajadores de la empresa que, figurando en situación de baja en la Seguridad Social por no resultarles de aplicación la obligación de ingreso de cuotas, mantienen su relación laboral con la empresa -por ejemplo, trabajadores en situación de suspensión de su relación laboral por excedencia de cualquier tipo o los trabajadores fijos-discontinuos entre períodos de llamamiento- y, por otra parte, la consideración sobre si deben computarse determinadas personas con obligación de cotizar en situación de alta como trabajadores de la empresa, debe determinarse mediante criterios jurídicos que, conforme a lo indicado en este mismo informe de alegaciones, pueden variar según la entidad que los emita.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta TGSS considera necesaria una modificación normativa que regule este requisito conforme a las posibilidades técnicas y legales existentes o, en su defecto, que determine que el control de este requisito deberá ser realizado por la entidad que conozca el número de trabajadores de la empresa que, como se ha indicado, es desconocido por esta TGSS.

Páginas 39 a 43. “2 Hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social (artículo 5.a) Ley 43/2006):

“(…) El control de este requisito se realiza mediante una verificación automática del sistema que ratifica si la empresa está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias según la información que suministra la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)*. Tiene lugar cuando el empresario solicita la variación de datos y el sistema registra la conversión de los contratos P/R/S (control de alta), que implica, en el caso de que se encuentre al corriente en las mismas, el derecho a aplicar la bonificación que corresponda. En caso de que el control indique que la empresa no se halla al corriente en sus obligaciones tributarias, no aplica ninguna bonificación. El control se reitera cada seis meses durante la aplicación de las bonificaciones correspondientes (control de mantenimiento)**.

En cuanto al control de alta, tras la incorporación en el FGA de las altas y de las variaciones de datos por parte del empresario, determinantes del acceso a cualquier bonificación de cuotas, se procede a buscar la existencia de certificado positivo previo en vigor registrado en el sistema. Si este certificado existe, se supera el control y se permite la aplicación de la bonificación. En caso contrario, se incluye a la empresa en un fichero que se envía automáticamente a la AEAT con la relación de identificadores de empresarios titulares de los CCC donde han causado alta, o variación de datos, los trabajadores en cuestión. La AEAT devuelve la información a la TGSS sobre la situación de los empresarios, en cuanto al cumplimiento de obligaciones tributarias. Si la información muestra que el empresario no se encuentra al corriente de las mismas (certificado negativo, en la terminología de la TGSS), se corrige el tipo de contrato registrado por el de transformaciones no incentivadas mediante bonificación.

Con respecto al control de mantenimiento durante toda la vigencia de las bonificaciones, se efectúa quince días antes de que venzan los seis meses de validez del certificado anterior. En

el caso de que se advierta que el empresario no está al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, se procede a informar a la DP correspondiente (que será la del CCC donde figure de alta el trabajador incentivado), a efectos de que comunique al empresario que perderá el derecho a continuar aplicándose las bonificaciones que viniera disfrutando en el caso de que no subsane la situación. Para hacerlo, dispone de los mencionados quince días que transcurren desde que se efectúa el control hasta que caduca el certificado.

Cabe destacar que la implantación técnica del procedimiento automatizado de verificación del mantenimiento del requisito no tuvo lugar hasta diciembre de 2016, por lo que el control efectuado hasta esa fecha era manual.

Del análisis del procedimiento anterior y de las pruebas realizadas, cabe destacar los siguientes aspectos:

a) Sobre la duración de la validez del certificado emitido por la AEAT:

Se ha detectado que, al realizar el control de mantenimiento, en caso de certificado negativo la pérdida del derecho a aplicarse la bonificación correspondiente tiene efectos a partir de la fecha de caducidad del certificado positivo anterior y no desde el momento en que dicho certificado negativo es emitido (15 días antes de dicha fecha caducidad). Esto se explica porque la TGSS ha adoptado el criterio de no considerar como aplicación indebida de bonificaciones ese periodo de 15 días (o los días que tarde el empresario, en su caso, en regularizar su situación tributaria).

Sin embargo, debe mencionarse, por una parte, que el artículo 75.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, dispone que <<Salvo que la normativa específica del certificado establezca otra cosa, los certificados tributarios tendrán validez... mientras no se produzcan modificaciones de las circunstancias determinantes de su contenido...>>. En segundo lugar, la TGSS, en contestación a la solicitud de descripción del procedimiento de control de la condición de deudor con la AEAT, indica que <<(...) si esta Tesorería General tuviera conocimiento con posterioridad, por cualquier medio, de que, en el momento del acceso a estos beneficios en la cotización, el interesado no se hallaba al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, pese a no haber transcurrido el plazo de 6 meses de validez del certificado positivo aportado a los efectos de dicho acceso, deberá revisarse y declararse indebido el indicado acceso a estos incentivos, realizándose las oportunas actuaciones de regularización de la cotización>>. Y en tercer y último lugar, existe normativa reguladora de la validez de los certificados tributarios en ámbitos distintos al de las bonificaciones y los procedimientos de gestión, liquidación y recaudación de cuotas de la Seguridad Social, que, aunque por su ámbito material no son de aplicación a las bonificaciones, sí pueden servir de ejemplo para interpretar este aspecto. Concretamente, en el ámbito de la contratación y las subvenciones, tanto el artículo 16.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como el artículo 23.2 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de

Subvenciones, establecen expresamente, respecto a los certificados tributarios, que <<En todo caso, su contenido, con el carácter de positivo o negativo, no afectará a lo que pudiera resultar de actuaciones posteriores de comprobación o investigación>>.

En consecuencia, el empresario no deja, en ningún momento, de tener la obligación de estar al corriente con la AEAT para mantener los beneficios sociales (al margen de que, en principio, no resulte necesario efectuar comprobaciones durante los seis meses de validez del certificado tributario). Por lo tanto, una vez que se confirma la pérdida del derecho a la bonificación, esta resultaría indebida durante esos quince días previos a la finalización de la validez del certificado tributario positivo correspondiente.

b) Sobre el registro manual en el sistema de las fechas de los certificados tributarios:

Las DDPP, simultáneamente a la comunicación a la empresa de que no está al corriente de sus obligaciones tributarias y que tiene quince días para regularizar la situación, anotan en el sistema informático un registro con esa fecha (fecha de mecanización) para impedir la bonificación con efectos del día posterior a la fecha de caducidad del certificado positivo vigente (fecha de efectos).

A la vista de que la introducción de la fecha en el sistema informático es una actuación manual y dado el volumen significativo de certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias, y con el fin de descartar el riesgo de que se estuvieran produciendo errores y demoras en la introducción de las citadas fechas que podrían dar lugar a la existencia de bonificaciones indebidas, durante los trabajos de fiscalización se efectuaron las siguientes actuaciones, a partir de la información proporcionada por la TGSS:

b.1) Se solicitó información de los certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias que afectarían a empresas que se hubieran beneficiado de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización durante el periodo 2017-2019, en la que figuraran tanto las fechas de registro del momento en el que las DDPP comunican a los empresarios la situación, como las fechas de efectos a partir de las cuales dejarían de aplicarse las bonificaciones en el caso de mantenerse el citado incumplimiento.

b.1) Se solicitó información de los certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias que afectarían a empresas que se hubieran beneficiado de las bonificaciones objeto de la presente fiscalización durante el periodo 2017-2019, en la que figuraran tanto las fechas de registro del momento en el que las DDPP comunican a los empresarios la situación, como las fechas de efectos a partir de las cuales dejarían de aplicarse las bonificaciones en el caso de mantenerse el citado incumplimiento.

En la base de datos proporcionada figuraban 1.799 supuestos de emisión de certificado de incumplimiento, si bien, no constaba la fecha de mecanización de los certificados emitidos por la AEAT, proporcionando exclusivamente las fechas de efectos, lo que ha condicionado el análisis.

La verificación se ha efectuado sobre los 296 certificados correspondientes a empresas que habían bonificado por un periodo de tres años (el tiempo máximo establecido en la normativa), y a otros 57 certificados elegidos aleatoriamente.

Los resultados más significativos obtenidos del análisis de los 296 certificados citados anteriormente son los siguientes:

- En nueve contratos (NSS

), se aplicaron

bonificaciones en períodos en los que la empresa no estaba al corriente en sus obligaciones tributarias, debido a la mecanización tardía de los certificados correspondientes. El importe total indebidamente aplicado ascendió a 888,53 euros.

Conviene destacar que para estos contratos la tramitación de la deuda no ha sido efectuada por la DP correspondiente, sino que se ha optado por su reclamación al aplicar el procedimiento de revisión de la totalidad de las bonificaciones descrito en el subepígrafe II.1.1.2 del presente Informe. No obstante, la TGSS debería realizar esta actuación de manera diligente, dado que, considerando la fecha que presenta alguno de estos contratos, cabe la posibilidad de que opere la prescripción.

- En tres contratos (NSS **)** la empresa no pudo aplicar la bonificación a pesar de estar al corriente de sus obligaciones tributarias, como consecuencia de la mecanización tardía del cambio de situación de la deuda. En estos supuestos, no está prevista la regularización de oficio por parte de la TGSS, sino que las bonificaciones no aplicadas han de ser reclamadas por parte de los beneficiarios.

- En el resto de los contratos de la muestra, se ha comprobado que los certificados negativos se referían a periodos en los que la empresa no estaba aplicando la bonificación.

En cuanto al análisis de la muestra de 57 certificados elegidos aleatoriamente, los resultados más significativos son los siguientes:

- En dos contratos (NSS **)**, por un importe total bonificado de 112,77 euros), la mecanización tardía de la fecha de efectos del certificado por parte de las DDPP implicó la aplicación indebida de la bonificación. Hay que remarcar que estas empresas ya se encontraban adheridas al SLD.

- En seis contratos (NSS **)**, por un total bonificado de 983,30 euros), a pesar de que la fecha de mecanización del certificado negativo fue correcta, el control no impidió la aplicación indebida de la bonificación correspondiente por parte de estas empresas, que estaban aún adheridas al sistema de autoliquidación.

b.2) Con el fin de completar el análisis efectuado, se solicitó a la TGSS que incorporase a la base de datos inicialmente solicitada por este Tribunal, la fecha de mecanización de los certificados negativos, procediéndose al análisis de los 51 certificados en los que el tiempo transcurrido entre la fecha de efectos y la de mecanización era mayor. Los resultados más significativos obtenidos son los siguientes:

- En trece contratos (NSS

), por un importe total bonificado de 1.988,41

euros), el retraso en la mecanización generó la aplicación indebida de bonificaciones que,

según manifiesta la TGSS, serán reclamadas cuando se aplique el procedimiento descrito en el subepígrafe II.1.1.2. Conviene resaltar que, a la fecha de redacción del presente Informe, dos de los casos, ambos pertenecientes a la misma empresa (NSS), por importe de 1.071,23 euros, se encuentran en riesgo de prescripción.

– En los restantes supuestos no se ha producido una bonificación indebida ya sea porque las fechas no afectaban al periodo de la bonificación o bien porque la fecha de mecanización que figuraba en el FGA era errónea.

b.3) Tras detectar supuestos de posible prescripción del derecho a reclamar la bonificación indebida, se solicitó a la TGSS que ampliara la base de datos inicial con información de los certificados negativos para las empresas que hubieran aplicado bonificaciones en el periodo 2012-2016:

Como se ha indicado anteriormente, hasta diciembre de 2016 la TGSS no tenía establecido el control automatizado del mantenimiento del requisito de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias que deben cumplir las empresas beneficiarias de las bonificaciones. Como consecuencia de la implantación de este control y, a la vista de las estadísticas de certificados de incumplimiento de obligaciones tributarias proporcionadas por la TGSS, se puede observar cómo el número de certificados introducidos en el sistema es muy superior a partir de 2017 (2,4 veces superior a la cifra de 2016 y 3,8 superior a la de 2015).

La base de datos facilitada por la TGSS incluye solo 206 certificados, todos introducidos en el sistema en el mes de diciembre de 2016, con independencia del año en que causaron efectos.

Se ha seleccionado una muestra de 68 casos (en 36 había una diferencia de más de cuatro años entre las fechas de mecanización y de efectos de certificados, y los 32 restantes elegidos de manera aleatoria).

De estos 68 casos, se ha verificado la existencia de una aplicación excesiva de la bonificación en 33 de ellos, por un importe total de 22.137,43 euros. Además, la existencia de prescripción ha sido confirmada en 21 supuestos, por un importe total de 11.987,05 euros. De esta cantidad, dadas las fechas en las que se mecanizó el certificado negativo y, por tanto, se tuvo conocimiento de la existencia de bonificación indebida, la TGSS podría haber recuperado 5.306,23 euros si hubiera iniciado en ese momento la tramitación de la deuda”.

** “En el año 2008 la AEAT y la TGSS suscribieron un Acuerdo para el suministro de información a efectos de la comprobación del cumplimiento de las obligaciones tributarias en los procedimientos de la Seguridad Social.*

*** La TGSS dictó las instrucciones oportunas en relación con el Acuerdo referido en la nota al pie anterior mediante un documento de 30 de julio de 2009, en el que se especifica que “Se considerará que las empresas a los que se refieren se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, a efectos del cumplimiento del requisito establecido en la letra a) del artículo 5 de la Ley 43/2006, durante un plazo de 6 meses”.*

Alegaciones. Por lo que respecta a lo indicado en la letra a) de este epígrafe, sobre la duración de la validez del certificado emitido por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en adelante, AEAT), debe señalarse que el criterio de ese Tribunal de Cuentas, en relación con la práctica de esta TGSS consistente en la consideración de que, en cualquier caso, durante los 6 meses de vigencia del certificado positivo emitido por la AEAT, la empresa se encuentra al corriente en el cumplimiento de obligaciones tributarias, transcrito en el anteproyecto de informe, es que *“el empresario no deja, en ningún momento, de tener la obligación de estar al corriente con la AEAT para mantener los beneficios sociales (al margen de que, en principio, no resulte necesario efectuar comprobaciones durante los seis meses de validez del certificado tributario). Por lo tanto, una vez que se confirma la pérdida del derecho a la bonificación, esta resultaría indebida durante esos quince días previos a la finalización de la validez del certificado tributario positivo correspondiente”*.

Para la alcanzar tal conclusión, ese Tribunal se basa en el contenido del artículo 75.2 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos y, aunque no directamente relacionados con las bonificaciones de cuotas, en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas; y Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

En la información proporcionada por esta TGSS a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, se hacía mención a la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, referida a la **“acreditación del cumplimiento del requisito de hallarse al corriente en las obligaciones tributarias para el disfrute de bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social”**, disposición a la que no se hace referencia en el anteproyecto de informe.

En dicha disposición se establece lo siguiente:

“El cumplimiento del requisito de hallarse al corriente en las obligaciones tributarias para poder acogerse a cualesquiera bonificaciones y reducciones en cuotas a la Seguridad Social, que así lo tengan establecido, y para el mantenimiento del derecho a las mismas, se acreditará mediante la expedición del correspondiente certificado por vía telemática por el órgano competente para ello. El mencionado certificado tendrá una validez de seis meses y a todos los efectos se considerará cumplido este requisito durante el citado plazo cuando el certificado emitido sea positivo”.

Se trata, por lo tanto, de una norma:

- Vigente.
- De rango legal y, por lo tanto, superior al del Real Decreto 1065/2007, al del Real Decreto 1098/2001 y al del Real Decreto 887/2006.
- Que se refiere expresamente al cumplimiento del requisito de hallarse al corriente en las obligaciones tributarias.
- Que se refiere a las bonificaciones y reducciones en cuotas a la Seguridad Social.

- Que resulta de aplicación tanto para el acceso como para el mantenimiento de las bonificaciones de cuotas.
- Que regula un supuesto de hecho basado en un procedimiento automatizado o telemático.
- Que establece una validez de 6 meses a los certificados emitidos.
- Que establece que, **a todos los efectos**, se considerará cumplido el requisito durante el plazo de los 6 meses cuando el certificado sea positivo.

Esta TGSS considera, por tanto, que la disposición de aplicación respecto del requisito de que se trata es la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2014, y no el Real Decreto 1065/2007, dado que el mismo establece precisamente que **“salvo que la normativa específica del certificado establezca otra cosa, los certificados tributarios tendrán validez... mientras no se produzcan modificaciones de las circunstancias determinantes de su contenido...”**.

Hay que entender que la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2014 es normativa específica sobre las bonificaciones de cuotas, de rango superior, además, al Real Decreto 1065/2007.

Además, esta disposición adicional vigésima séptima establece que **“a todos los efectos”** se considerará cumplido el requisito durante el plazo de los 6 meses cuando el certificado sea positivo, es decir, aunque se produzcan modificaciones de las circunstancias determinantes de su contenido, dado que nada dice esta disposición adicional de forma expresa y similar al contenido del Real Decreto 1065/2007. Esta expresión **“a todos los efectos”** debe ser considerada como la voluntad del legislador de que, en estos supuestos particulares y con independencia de cualquier otra circunstancia, debe considerarse al empleador al corriente durante el período de seis meses.

Por otra parte, no es cuestión menor la referencia, en la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2014, a la obtención de los certificados a través de procedimientos telemáticos o automatizados.

Es decir, establecido un procedimiento automatizado entre distintas Administraciones Públicas, nada podría impedir, salvo las meras limitaciones técnicas de cualquiera de ellas, que la verificación del cumplimiento de obligaciones tributarias se realizase diariamente y, en consecuencia, pudiera producirse el afloramiento diario de cualquier deuda de carácter tributario que supusiera la pérdida del beneficio en la cotización.

A juicio de esta TGSS, el legislador ha pretendido proporcionar un margen de seguridad jurídica a los empresarios, durante el plazo de los 6 meses de que se trata, ante la posibilidad técnica existente en los procedimientos automatizados de intercambio de información, de realizar el control de forma continuada, de tal forma que, incluso en aquellos supuestos en los que las empresas pasan a ser deudores sin tener conocimiento de tal condición, pierdan determinadas condiciones beneficiosas.

En cualquier caso, con independencia de lo anterior, el tenor literal de esta disposición adicional establece, sin lugar a dudas, una regulación específica para este control en relación con las bonificaciones de cuotas.

Por último, la actuación de esta TGSS sobre la verificación del mantenimiento en el cumplimiento de obligaciones tributarias 15 días antes de la finalización del plazo de los 6 meses, únicamente tiene como finalidad la de informar, precisamente en línea a lo indicado anteriormente, la posible existencia

de deudas no conocidas por los sujetos responsables y evitar, de esta forma, litigios ante los órganos jurisdiccionales y posibles devoluciones de cuotas.

En consecuencia, se solicita que se modifique el anteproyecto de informe para adecuarlo a lo establecido en la disposición adicional vigésima séptima de la Ley 18/2014, y a las alegaciones de esta TGSS.

Por lo que respecta a las obligaciones con la Seguridad Social (punto 2.2 del epígrafe) se indica en el anteproyecto del informe que no se han encontrado incidencias en las pruebas efectuadas para verificar el cumplimiento de este requisito, por lo que no se efectúan alegaciones.

Páginas 44 y 45. “3. No haber sido excluida del acceso a los beneficios de la aplicación de los programas de fomento de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas (artículo 5.b) Ley 43/2006):

En relación con el control del cumplimiento de este requisito, hay que tener en cuenta la evolución producida en la redacción del artículo 46.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, al cual se remite el artículo 5.b) de la Ley 43/2006, que ha tenido como consecuencia que en la actualidad la pérdida de bonificaciones puede tener lugar, no solo en el supuesto de infracciones muy graves, sino también en el supuesto de infracciones graves*.

El procedimiento de control implantado por la TGSS comienza con el registro en el FGA del acta de infracción remitida por la ITSS, que se realiza manualmente por parte de las DDPP**. Posteriormente, el sistema realiza una serie de comprobaciones automáticas (anota la fecha de la infracción, comprueba en cada alta nueva la existencia de actas si conllevan exclusión, entre otras) respecto de los trabajadores que quedan identificados en la misma.

A partir de la base de datos facilitada por la TGSS, se ha solicitado información de los dieciséis casos en los que se ha producido la pérdida de beneficios derivada de la comisión de una infracción grave o muy grave. En nueve de ellos, se ha generado la correspondiente deuda desde la fecha de la infracción; sin embargo, en los siete restantes, de acuerdo con la respuesta de la TGSS, se está a la espera de que la deuda sea detectada y generada por el procedimiento de revisión de la totalidad de las deducciones al que se hace referencia posteriormente en el epígrafe II.1.3 del presente Informe”.

**** “Inicialmente, el artículo 46 disponía que, sin perjuicio de las sanciones correspondientes, los empresarios que hubieran cometido infracciones muy graves en materia de empleo y de protección por desempleo podrían ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período máximo de un año. Sin embargo, tras diversas modificaciones introducidas mediante la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo, para la reforma urgente del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral y la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, la actual redacción de este artículo contempla, como sanción accesoria, la pérdida de las bonificaciones también en supuestos de infracciones graves.***

**** Conviene señalar que la TGSS ha solicitado a la ITSS la automatización del suministro de datos de las actas de infracción graves y muy graves que tengan como sanción accesoria la pérdida de beneficios en la cotización**.**

CUADRO Nº7.

DEUDA PENDIENTE DE RECLAMACIÓN POR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES GRAVES Y MUY GRAVES NO PRESCRITAS.

NSS	FECHA PÉRDIDA BENEFICIOS	FECHA CONVERSIÓN EN INDEFINIDO	FECHA FIN CONTRATO CONVERTIDO	BONIFICACIÓN APLICADA DESDE LA PÉRDIDA DE BENEFICIOS
	27/05/2017	09/05/2016	08/05/2019	299,41
	17/05/2017	02/09/2015	01/09/2018	905,99
	13/02/2018	10/12/2016	31/05/2019	218,52
	13/03/2018	25/04/2017	30/04/2018	66,69
	01/06/2017	10/01/2019	22/03/2019	101,44
	16/10/2019	07/09/2017	30/12/2019	125,01
	15/01/2018	17/04/2018	12/05/2019	536,18
		TOTAL		2.253,24

Alegaciones. Respecto de los 7 casos relacionados en el anteproyecto de informe, se indica que, revisado el Fichero General de Recaudación, se observa que se ha emitido deuda en todos los casos desde el período en el que se produjo la pérdida de los beneficios hasta, en su caso, la fecha de finalización de dicha pérdida o la última fecha en que se produjo la aplicación de las bonificaciones afectadas por tal pérdida, con el límite del período de liquidación de julio de 2018, que es el último mes que ha sido objeto de revisión hasta el momento en el que se redactan las presentes alegaciones.

Como excepción, debe señalarse que, en el caso del NSS , no se ha emitido todavía documento de deuda por bonificaciones indebidas, al ser el primer período afectado el correspondiente a octubre de 2019, posterior al de julio de 2018 que, como se ha indicado, es el último que ha podido ser objeto de revisión.

Respecto de la realización de este procedimiento de revisión por período de liquidación y no por sujeto responsable y sujeto obligado, hay que tener en cuenta las alegaciones realizadas al apartado II.1.3., sobre PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN Y TRAMITACIÓN DE DEUDA, es decir, que la causa viene determinada, por una parte, por motivos técnicos derivados de las limitaciones físicas de los sistemas informáticos puestos a disposición por la Gerencia de Informática de la Seguridad Social (en adelante, GISS); y, en segundo lugar, porque la detección de aplicación indebida de bonificaciones en un determinado mes por un importe concreto, no supone que en el resto de los meses posteriores se haya producido idéntica circunstancia, ni en las liquidaciones de cuotas ni entre los datos del FGA.

En este sentido, la revisión de las liquidaciones de cuotas para la detección de bonificaciones indebidas supone el recálculo de la totalidad de las liquidaciones de cuotas de cada uno de los períodos de liquidación afectados. Este recálculo debe realizarse simultáneamente con el cálculo de

los períodos de liquidación en curso y, actualmente, además, debe simultanearse con el recálculo de los períodos de liquidación afectados por los incrementos de bases de cotización establecidos por las órdenes de cotización de 2021 y 2022. Es decir, en un mismo mes se debe triplicar el esfuerzo de cálculo del sistema informático, pasando de 1.500.000 liquidaciones mensuales, a 4.500.000, aproximadamente, por lo que los sistemas informáticos están al límite de su capacidad, con riesgo de colapso de la gestión liquidatoria de la Seguridad Social.

Respecto de la automatización de la incorporación de las infracciones que conlleven como sanción accesoria la pérdida de deducciones en la cotización, esta TGSS ha reiterado a la ITSS la necesidad de dicha automatización y dicha entidad se ha comprometido a mantener las reuniones de coordinación necesarias.

Página 45. “4. No extinguir o haber extinguido por despido reconocido o declarado improcedente o por despido colectivo contratos bonificados (artículo 6.2 de la Ley 43/2006):

Este requisito tiene por objeto impedir el acceso a las bonificaciones a aquellas empresas que en los doce meses previos hayan extinguido, por las causas indicadas, contratos bonificados.

En la fiscalización se ha solicitado información a la TGSS sobre los controles que realiza para verificar el cumplimiento de este requisito, señalando el servicio común la imposibilidad de su control de manera adecuada debido a que “No existe constancia en esta TGSS de ninguna fuente de datos públicas que recoja la información centralizada de los despidos que son reconocidos o declarados improcedentes, reconocimiento o declaración que se producirá bien en el acto conciliación previo al juicio del orden jurisdiccional social o bien en la propia sentencia (...)”. Asimismo, manifiesta que la única opción que ha podido implantar es la de permitir a las empresas identificar, si los trabajadores contratados con acceso a este tipo de beneficios están afectados por la exclusión y la fecha de finalización de los efectos de esta.

Ante la respuesta anterior, se solicitó al SEPE la información que dispusiera sobre los despidos de las empresas que figuran en la base de datos objeto de la presente fiscalización, a lo que contestó que no disponía de información fehaciente”.

Alegaciones. En relación con esta cuestión, en el anteproyecto de informe únicamente se hace constar la inexistencia de fuente de información disponible, tanto para la TGSS como para el SEPE, de los despidos reconocidos o declarados improcedentes.

Esta TGSS considera necesario que, en el informe de fiscalización de ese Tribunal de Cuentas, se incluya expresamente el erróneo diseño de este requisito, respecto del que la Ley 43/2006 no establece el procedimiento de verificación, los responsables de dicha verificación, qué entidad o entidades deben proporcionar dicha información y la obligación de dichas entidades al suministro de la misma.

Y respecto del erróneo diseño legal de este requisito, debe reiterarse lo ya indicado por esta TGSS a ese Tribunal durante los trabajos de fiscalización. Esto es, que “en el caso de los despidos reconocidos o declarados improcedentes hay que tener en cuenta, en primer lugar, que los mismos deben ser reconocidos como tales o declarados como tales. Es decir, dicho reconocimiento o declaración se

efectuará siempre con fecha posterior a la baja comunicada por el empresario respecto del trabajador de que se trata” y, por lo tanto, en fecha posterior a aquella en la que puede iniciar la bonificación respecto del trabajador incentivado.

Además, “el precepto establece que la exclusión se contará a partir del reconocimiento o de la declaración de improcedencia del despido, por lo que no solo debe conocerse la efectiva existencia de un despido de este tipo sino también de la fecha en la que se produjo el reconocimiento o declaración, fecha a la cual el trabajador ya se encuentra de baja en la empresa, con la consiguiente dificultad técnica de anotar información respecto de un trabajador que ya figura de baja en el sistema a la fecha de referencia. No obstante, con independencia de esta dificultad técnica existe otro problema que es el de establecer la obligación a las empresas de comunicar a la TGSS la información de todos los trabajadores a los que se ha reconocido como improcedente su despido y la fecha en que tal reconocimiento se produjo, y es que se estaría recogiendo una información que, cabe suponer, en la mayoría de los casos, no va a tener efectos posteriores en el caso de que la empresa no contrate un trabajador al que resulte de aplicación esta exclusión”.

Por otra parte, “el precepto establece que la citada exclusión afectará a un número de contratos igual al de las extinciones producidas. Para aplicar este aspecto la TGSS debería disponer de un procedimiento informático que permita identificar qué trabajador, que tenía un contrato bonificado, y que ha causado baja por despido improcedente, ha sido <<aplicado>> a la exclusión del acceso a los beneficios a los que resulta de aplicación la Ley 43/2006 a un trabajador y no vuelve a ser aplicado a otro trabajador distinto. Este procedimiento no existe en este momento.

En relación a esta última cuestión hay que señalar que la norma no establece un procedimiento, similar al del artículo 46, o 46 bis, de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, para determinar a qué trabajador, de entre varios posibles, contratados posteriormente al despido improcedente y con distintos beneficios en importe, duración, ..., hay que aplicar la exclusión. Tal y como se ha indicado anteriormente respecto del procedimiento de control sobre los dos artículos indicados, en ese caso es la propia ITSS la que determina a qué trabajador le resulta de aplicación la pérdida del beneficio. En este caso no se determina por la Ley 43/2006 la competencia que, cabe suponer, debe ser del SEPE o de la ITSS, pero no de la TGSS”.

Es decir, no solo no se dispone de fuente pública en la que consten los despidos improcedentes, sino que tampoco “se puede disponer de la fecha de reconocimiento de este tipo de despidos, [...] de aplicación informática que permita inaplicar los efectos de un despido improcedente a un único trabajador, y [...] el precepto no determina el procedimiento a través del cual debe seleccionarse un trabajador concreto entre varios posibles [...].”

A juicio de esta TGSS, la inexistencia de procedimiento para determinar el trabajador afectado, es lo que, además del resto de aspectos, imposibilita el control de este requisito, sin perjuicio de las actuaciones de supervisión y control que puedan ser realizadas por el SEPE y la ITSS con la información proporcionada por la TGSS, si bien no en todos los casos, sí en una muestra significativa de ellos.

En atención a las recomendaciones incluidas en el anteproyecto de informe, esta TGSS instará al SEPE la modificación normativa correspondiente dirigida a la supresión del apartado 2 del artículo 6 de la Ley 43/2006 o, en su defecto, a la modificación del mismo para delimitar con precisión el

procedimiento de verificación del cumplimiento del requisito, en base a qué información, entidad responsable de dicha verificación, momento en el que debe realizarse y efectos del incumplimiento sobre reintegro de importes aplicados, recargo a aplicar y entidad responsable de dicha verificación que, a juicio de esta TGSS, no podría ser este Servicio Común, al tratarse de un requisito que incide sobre aspectos de carácter estrictamente laboral y no de Seguridad Social.

En cualquier caso, se deben reiterar las alegaciones ya incluidas en anteriores apartados de este informe, en el sentido de que, al no disponer la TGSS de datos, programas y aplicaciones que permitan verificar el cumplimiento de este requisito, debe ser la entidad responsable del control y seguimiento de las bonificaciones de cuotas la que determine, con base en lo establecido en el RGCSS, en qué supuestos se produce el incumplimiento e inste ante esta TGSS el inicio del procedimiento de reclamación de los importes deducidos indebidamente.

B.11.- EPÍGRAFE II.1.2.3. OTROS REQUISITOS (páginas 46 y siguientes).

Página 46. “1. Los beneficios establecidos no podrán superar el 60% del coste salarial anual correspondiente al contrato que se bonifica, en concurrencia con otras ayudas públicas para la misma finalidad (artículo 7.3 de la Ley 43/2006):

El SEPE no efectúa control alguno de este requisito, ya que las empresas acceden en primer lugar a las bonificaciones, que se aplican directamente minorando la cuota a abonar a la Seguridad Social, por lo que en el supuesto de que exista concurrencia con otra ayuda pública para el mismo fin, el control del límite del 60 % ha de efectuarlo el órgano que, en segunda instancia, conceda dicha ayuda. En cualquier caso, señala que no le constan otras ayudas públicas con esta misma finalidad ni recibe información de otros organismos al respecto.

Con el fin de comprobar el cumplimiento de dicho límite, en la fiscalización se efectuó una circularización a las CCAA y a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, solicitando información de las empresas beneficiarias de subvenciones por conversión de contratos P/R/S en indefinidos, concedidas desde 2012 hasta 2020. La información obtenida se comparó con la base de datos de bonificaciones suministrada a efectos de esta fiscalización, detectándose diez casos* en los que los importes de la ayuda concedida por la CA más el de la bonificación excedieron del límite del 60 % del coste salarial**. Para estos diez supuestos, se ha constatado que las bonificaciones aplicadas tras abonarse la subvención excedían dicho límite en un importe total de 6.009,49 euros. Si bien las cantidades excedidas carecen de importancia relativa, lo significativo es la confirmación de la existencia de incumplimientos del citado límite.

Ante los resultados de la prueba, el SEPE ha manifestado que en los casos detectados “La Comunidad Autónoma cuando concede la ayuda conoce o debe conocer el importe de las bonificaciones a las que tiene derecho la empresa por el trabajador que es objeto de dicha ayuda y por tanto puede modular el importe de la ayuda a conceder, en su caso, al límite indicado”.

**** “En el anexo número 8 se recogen los diez casos en los que los importes de la subvención concedida y la bonificación aplicada exceden del límite del 60 % del coste salarial anual.***

**** Conviene señalar que, por una parte, el concepto de coste salarial anual recogido en el artículo 7.3 citado, no se encuentra desarrollado reglamentariamente; y, de otra, que, al desconocer el salario anual de cada trabajador, los cálculos realizados en esta prueba para determinar si se excede el mencionado límite, se han efectuado a partir de la base de cotización, que se ha elevado a bruto utilizando un 32 %”.**

Alegaciones. En relación con esta cuestión conviene indicar, en primer lugar, que, tal y como explicó esta TGSS a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, no está definido en ninguna norma positiva el concepto de coste salarial anual, aspecto que se ha incluido en el anteproyecto de informe; en segundo lugar, hay que reseñar que es un requisito que no debe cumplirse en el momento del acceso al beneficio en la cotización, sino en hasta tres momentos posteriores al acceso a dicho beneficio, lo que, como todos los requisitos que deben cumplirse a futuro, genera inseguridad jurídica tanto para el beneficiario como para el SEPE; en tercer lugar, no se define con precisión en la Ley 43/2006, qué deben ser consideradas “medidas de apoyo público ... para la misma finalidad” y tampoco figuran los efectos del incumplimiento de este requisito, es decir, se desconoce si debe procederse al reintegro de todos los beneficios aplicados, o solo de aquellos aplicados en el período anual en el que se ha superado el 60% del coste salarial anual, de fecha a fecha, por años naturales completos...

En definitiva, esta TGSS considera que, efectivamente, hay una falta de definición precisa del requisito, de los efectos de su incumplimiento, del procedimiento a aplicar y de la entidad responsable de su control.

Estas circunstancias se producen no solo con este requisito sino con otros requisitos establecidos, tal y como se indica en las presentes alegaciones.

Por ello, en atención a las recomendaciones incluidas en el anteproyecto de informe, esta TGSS propondrá al SEPE la modificación normativa correspondiente dirigida a la supresión del apartado 3 del artículo 7 de la Ley 43/2006 o, en su defecto, a la modificación del mismo para delimitar con precisión el concepto de coste salarial anual, la fecha, o fechas, en las que debe cumplirse este requisito, la fecha en la que debe verificarse y en base a qué información, la aplicación de recargo o no a los importes que resulten improcedentes en fecha posterior a su adquisición, y la entidad responsable de su control, que, a juicio de esta TGSS, no podría ser este Servicio Común, al exceder de sus competencias la revisión de las medidas de apoyo público para la misma finalidad por incardinarse las mismas entre las políticas activas para el empleo.

Páginas 46 y 47. “2. Sobre el mantenimiento de las bonificaciones cuando hay modificación de la jornada (artículo 8.1 de la Ley 43/2006):

Este requisito se refiere al derecho que tiene la empresa de continuar aplicando las bonificaciones cuando, durante la vigencia de un contrato bonificado concertado a tiempo parcial, se transforme en contrato a tiempo completo o viceversa.

A este respecto, el apartado 1 del artículo 8 de la Ley 43/2006 permite que las bonificaciones se perciban conforme corresponda al nuevo contrato, sin que ello suponga el inicio de ningún nuevo período de bonificación, si bien establece un límite en cuanto al número de veces que

puede modificarse el régimen de la jornada (se perderán las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que esta última sea de tiempo parcial a tiempo completo).

A efectos de verificar el control del cumplimiento de este artículo por parte de la TGSS, se ha revisado la base de datos proporcionada y se han detectado nueve supuestos (NSS

) en los que se han producido más de dos cambios en la jornada de trabajo a lo largo de la aplicación de la bonificación, lo que contraviene lo establecido en el citado precepto.

La TGSS señala que actualmente no realiza ningún control sobre el cumplimiento de este requisito debido a que <<No tiene competencias de carácter laboral que, debemos entender, recaen sobre las autoridades laborales, el SEPE y/o la ITSS, ni existe información suficiente en su sistema de información, para determinar cuándo se produce una novación de un contrato de trabajo como consecuencia de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo en los términos del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y, en concreto, como consecuencia de una variación de la jornada de trabajo>>.

Asimismo, aclara que los controles sobre el cumplimiento de este requisito dejaron de realizarse cuando la Dirección General de Trabajo fijó como criterio, en respuesta a una consulta planteada por un particular en el año 2006, que un cambio en la jornada de trabajo no implica necesariamente la variación de la naturaleza jurídica del contrato.

A juicio de la TGSS <<se trata, por lo tanto, de un supuesto más de inclusión de un requisito en la aplicación de bonificaciones de cuotas que no puede ser controlado ni por el órgano plenamente competente sobre las bonificaciones, el SEPE, ni por la TGSS que no dispone de competencias ni información para registrar las novaciones de contratos de trabajo, recayendo toda la carga del control del requisito en la ITSS que es la única que puede verificar mediante actuaciones inspectoras la existencia de la novación, o novaciones, que determinan la pérdida del beneficio con efectos posteriores a su adquisición>>.

En relación con lo señalado por la TGSS cabe aducir que, si bien es cierto que la Dirección General de Trabajo señala que existen cambios en la jornada de trabajo que no responden al concepto de modificación sustancial de las condiciones de trabajo reguladas en el artículo 41.1 del TRLET, ese criterio responde a una consulta realizada por un particular en referencia a contratos en un colegio concertado, sector en el que se producen frecuentes cambios de jornada a lo largo del curso escolar. Por lo tanto, la TGSS está efectuando una interpretación extensiva a todos los supuestos, incluidos aquellos en los que el cambio de contrato a tiempo completo pasa a tener una jornada parcial con duración superior a un año o viceversa.

Por último, en la fiscalización se han analizado específicamente supuestos en los que se aprecia que el contrato a tiempo completo pasa a tener una jornada parcial con una duración superior al año, o viceversa. La TGSS señala que, técnicamente, la manera de realizar estas variaciones de jornadas de trabajo por parte de las empresas es la de mantener invariable el tipo de contrato en el FGA y comunicar el cambio del coeficiente a tiempo parcial. De esta forma, el sistema entiende que hay un cambio en la jornada del contrato, pero sin alterar su naturaleza jurídica, pudiendo así continuar aplicando las bonificaciones correspondientes. Por

tanto, es la propia Tesorería la que establece cómo han de efectuar las empresas estas variaciones.

En este análisis, se han detectado supuestos en los que las empresas han comunicado, además del cambio del coeficiente a tiempo parcial, el cambio de tipo de contrato, y el sistema ha permitido continuar con la bonificación. Y, por el contrario, se han observado casos en los que las empresas han comunicado un cambio en el coeficiente y el sistema automáticamente las excluye de la bonificación, a pesar de tener derecho a ella (a modo de ejemplo, NSS), supuestos en la mayoría de los cuales las empresas han tenido que efectuar procesos de rectificación del dato ante las DDPP con el fin de poder aplicarse la bonificación a la que tienen derecho”.

Alegaciones. Esta TGSS ya ofreció explicaciones a ese Tribunal de Cuentas, durante los trabajos de fiscalización, en relación con esta cuestión.

Esta TGSS considera que, en relación con esta materia, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- La TGSS no es la entidad responsable del registro de los contratos de trabajo ni es la entidad que puede entrar a validar la legalidad de los mismos.
- Teniendo en cuenta que la identificación de los contratos de trabajo formalizados por los empresarios y trabajadores debe ser informada por aquellos tanto al SEPE, a efectos de lo indicado en la nota a pie de página número 29 del anteproyecto de informe, como a esta TGSS, a efectos de la determinación de determinadas condiciones de cotización, esta TGSS impulsó la adopción de códigos homogéneos para la identificación de los contratos de trabajo ante ambas entidades. Estos códigos, comunes para el SEPE y la TGSS, se siguen utilizando en la actualidad, aunque existen supuestos específicos en los que ambas entidades utilizan codificación distinta para su identificación.

Esta adopción de códigos identificativos comunes de las distintas modalidades de contratos de trabajo no supone que esta TGSS tenga información sobre la realidad de los contratos formalizados entre empresa y trabajador, por lo que la comunicación del correspondiente dato constituye una declaración responsable del empresario sobre este aspecto.

- En consecuencia, si el contrato de trabajo formalizado inicialmente sufre una novación que suponga la pérdida del beneficio a partir del momento de dicha novación, el empresario debe proceder a informar de la correspondiente variación del dato de TIPO DE CONTRATO comunicando aquel que proceda y que no determine la aplicación del correspondiente beneficio.
- Todos los procedimientos detallados en la información remitida a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, describen los aspectos técnicos que permiten al empresario comunicar a esta TGSS que no se ha producido una novación del contrato de trabajo en los términos establecidos en la Ley 43/2006.

- La TGSS no dispone de información para conocer si, durante la duración máxima de una bonificación de cuotas, se ha producido una novación del contrato que determine la pérdida del beneficio, salvo que dicha comunicación se realice de forma expresa por el empresario conforme a los procedimientos establecidos por esta TGSS.
- Tal y como se ha indicado en otros apartados, la información acerca de las bonificaciones aplicadas conforme a los datos proporcionados por los empresarios se ha puesto siempre a disposición del SEPE, junto con toda la información existente en las liquidaciones de cuotas y en el ámbito del FGA, pudiendo procederse, bien a ampliar dicha información para que se puedan realizar los correspondientes controles por la entidad responsable de la supervisión y control, o bien a realizar cruces de datos específicos para que se puedan desempeñar estas competencias.
- En cualquier caso, si el SEPE, con base en la información disponible en la aplicación Contrat@ o en cualquier otra fuente de datos, hubiese emitido resolución o comunicación fehaciente sobre la pérdida de las bonificaciones de cuotas por producirse esta circunstancia, se hubiese iniciado de inmediato el correspondiente procedimiento recaudatorio. De igual forma se hubiera procedido si el inicio del procedimiento se hubiese realizado por la ITSS, debiendo tenerse en cuenta, a este respecto, que dicho organismo tiene acceso directo a las bases de datos de la TGSS conforme a lo establecido en el artículo 77 del TRLGSS.
- Por último, esta TGSS considera que un criterio jurídico emitido sobre esta cuestión debe ser aplicado de forma extensiva al conjunto de supuestos en los que concurren idénticas circunstancias. La interpretación contraria generaría, como ya se ha indicado anteriormente, inseguridad jurídica y de gestión a la TGSS, porque impide conocer cómo deben ser interpretadas las normas de carácter legal, pudiendo producir efectos muy negativos en la gestión encomendada.

En consecuencia, esta TGSS entiende que, respecto de este requisito, de cumplimiento posterior al momento de inicio del derecho a la aplicación de las bonificaciones, no se encuentra definido el procedimiento para su verificación ni la entidad responsable de dicha verificación, que, a juicio de esta TGSS, teniendo en cuenta su carácter estrictamente laboral, no debería ser este Servicio Común, sin perjuicio de que esta entidad pueda proporcionar la información disponible en su sistema de información para el mejor desempeño de aquella competencia.

No obstante, y con independencia de lo anterior, se considera que lo relevante respecto de esta cuestión, no es cómo controlar en concreto este requisito sino cómo conseguir que la información sobre los contratos de trabajo formalizados por empresas y trabajadores radique exclusivamente en un único sistema de información y dicha información sea completa, que dicho sistema proporcione la información al resto de entidades que lo precisen, sin que los empresarios tengan la obligación de comunicar la misma información, de distinta forma y con diferentes finalidades, a distintas entidades, en este caso al SEPE y a la TGSS.

Este sistema único de información debería permitir garantizar el desempeño de las competencias de todas las entidades que deban utilizar esa información, en cuanto a plazos, contenido, etc. A juicio de esta TGSS, la entidad competente para disponer de tal información sería el SEPE, que es la entidad que actualmente tiene la competencia respecto del registro de los contratos de trabajo.

Ello permitiría que, cada vez que causase alta un trabajador en la Seguridad Social, los empresarios no tuviesen que comunicar a esta TGSS, junto con los datos del alta, los del correspondiente contrato de trabajo, sino que esta TGSS, antes de proceder al alta, pudiese acceder a la base de datos del SEPE para que el mismo proporcionase el dato del contrato de trabajo y, posteriormente, proporcionase la información sobre las transformaciones, novaciones, finalización de la duración inicial, prórrogas, etc., sin perjuicio de que el SEPE deba ser, o no, la entidad que valide el contenido jurídico del contrato de trabajo, aspecto este sobre el que este Servicio Común no se pronuncia.

Esta solución, además de reducir las cargas administrativas de los empresarios, solventaría, no solo los problemas detectados por ese Tribunal de Cuentas respecto de las bonificaciones de cuotas, sino también otros aspectos relacionados con las modalidades de los contratos de trabajo y que impactan en determinadas condiciones de cotización, además de que se podría disponer de un sistema de información completo y único sobre la contratación laboral en el Estado.

Como antecedente a lo indicado en los dos párrafos anteriores, hay que señalar que el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, ha introducido una nueva disposición adicional cuadragésima segunda en el TRLGSS, sobre actuaciones del SEPE y de la TGSS para la simplificación de actuaciones administrativas, que establece expresamente lo siguiente:

“Al objeto de reducir las cargas administrativas de las empresas, reglamentariamente se establecerá por el Servicio Público de Empleo Estatal y la Tesorería General de la Seguridad Social, un procedimiento único a través del cual las empresas puedan comunicar, a ambas entidades, el inicio y finalización de los períodos de suspensión temporal de contratos de trabajo y reducción temporal de jornada de trabajo de los trabajadores afectados por un expediente de regulación temporal de empleo.

A través de dicho procedimiento las empresas deberán poder comunicar esta información de tal forma que la misma surta efecto para el desarrollo de la totalidad de las competencias de ambas entidades”.

En relación con lo dispuesto en esta disposición adicional, se informa que se han iniciado las reuniones entre las unidades gestoras correspondientes para detectar las necesidades de cada una de ellas, antes de ponerlas en conocimiento de los correspondientes centros de desarrollo informático a efectos de que se adopte la solución técnica más eficiente.

Es esta la vía que se está proponiendo por esta TGSS respecto de la identificación y control, a todos los efectos, de los contratos de trabajo.

En consecuencia, en atención a las recomendaciones incluidas en el anteproyecto de informe, esta TGSS instará al SEPE la modificación normativa correspondiente para establecer un procedimiento único a través del cual las empresas puedan informar mediante una única comunicación, a ambas entidades, de los contratos de trabajo formalizados, con todas las circunstancias que puedan acaecer en los mismos y que tengan un impacto directo o indirecto sobre la gestión de ambas entidades.

B.12.- EPÍGRAFE II.1.2.4. CUANTÍA DE LA BONIFICACIÓN (página 48).

Página 48. *“Como se ha reflejado en el epígrafe I.7.1 del presente Informe, la cuantía de las bonificaciones objeto del mismo ascienden a 500 o 700 euros/año, durante tres años, dependiendo de si el trabajador es hombre o mujer. La empresa, por lo tanto, no puede aplicar bonificaciones por una cuantía, para todo el período bonificado, superior a 1.500 euros en el caso de que el trabajador bonificado sea un hombre, y a 2.100 euros en el supuesto de que sea una mujer.*

De las pruebas efectuadas para corroborar que no se ha superado este límite, cabe destacar que en la base de datos proporcionada por el SEPE se han detectado un total de 1.030 casos (622 hombres y 408 mujeres) en los que el importe facilitado es superior a la cuantía máxima indicada. De estos, se ha examinado una muestra de diecinueve contratos (de entre los que excedían el importe máximo en mayor medida) y se ha comprobado que, en diecisiete de ellos, todos con cotización bajo el sistema de autoliquidación, el importe excesivo (por un total de 111.166,00 euros) se debió a que las empresas beneficiarias habían imputado en sus autoliquidaciones mensuales importes relativos a bonificaciones o reducciones que no procedían, clasificándolas erróneamente como bonificación por conversión en indefinidos de contratos P/R/S. En los dos contratos restantes, el exceso de imputación se debe a la aplicación de otra bonificación que resultaba compatible con la de conversión.

*Tal y como se ha indicado en el subepígrafe II.1.1.2 del presente Informe, la TGSS, conocedora de las deficiencias del sistema de autoliquidación, y aprovechando una nueva funcionalidad informática implantada con el SLD para el tratamiento masivo de información con la finalidad de detectar deudas por bonificaciones indebidas, en octubre de 2017 verificó nuevamente, tanto la existencia del derecho al beneficio, como el importe de las bonificaciones aplicadas, incluyendo los diecisiete supuestos citados anteriormente y procediéndose a la reclamación, en relación con los mismos, de un importe abonado indebidamente de 72.709,23 euros que, con la aplicación del anterior sistema de control, no había sido detectado. Lógicamente, estas comprobaciones se extendieron al período máximo anterior que la figura de la prescripción permitió (cuatro años)**.*

** “En el anexo número 9 se detallan los diecisiete expedientes con aplicación indebida de la bonificación, con el detalle de los importes recuperados en cada caso”.*

Alegaciones. Se detalla en este epígrafe del anteproyecto de informe, por una parte, la cuantía de las bonificaciones de cuotas en función del género y duración máxima de la bonificación, según lo establecido en la Ley 3/2012; por otra parte, la detección de un número determinado de casos, todos ellos correspondientes al sistema de autoliquidación de cuotas y obtenidos de la información disponible en el SEPE, en los que el importe aplicado durante la duración máxima fue superior a la máxima establecida para dicho período; y, por último, la actuación proactiva de la TGSS cuando dispuso de nuevas herramientas informáticas de cruce masivo de datos que permitieron revisar

determinadas bonificaciones aplicadas en el sistema de autoliquidación con base en la información aplicada por los empresarios en dicho sistema.

En relación con este apartado, conviene realizar las siguientes observaciones:

- En primer lugar, y en relación con la técnica jurídica de determinar el importe de las bonificaciones de cuantía fija mediante la concreción de dos importes, uno mensual y otro anual, esta TGSS considera que tal concreción doble es confusa y produce inseguridad jurídica, puesto que se puede llegar a interpretar que la cuantía de la bonificación anual es, con independencia de un límite máximo mensual a aplicar en las liquidaciones de cuotas, de 1.500/2.100 euros en cómputo anual, incluso en aquellos supuestos en los que la persona trabajadora no haya permanecido en alta durante determinados días del período anual de que se trate como consecuencia de situaciones en la que no exista la obligación de cotizar. Por ello, en atención a las recomendaciones incluidas en el anteproyecto de informe, esta TGSS propondrá al SEPE la modificación normativa correspondiente para mantener exclusivamente el importe mensual de las bonificaciones de cuotas en la disposición legal de carácter positivo.
- En segundo lugar, se considera necesario reiterar lo ya informado a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, y que ha sido incorporado al anteproyecto de informe, respecto de que se trata de supuestos de bonificaciones aplicadas en el ámbito del sistema de autoliquidación, en el que era el propio sujeto responsable el que podía determinar, en las liquidaciones de cuotas, la causa e importe de la bonificación, sin que esta TGSS dispusiera de herramientas técnicas suficientes para aplicar automáticamente estos importes.

Esta situación se encuentra solucionada desde la implantación del SLD, sistema cuya implantación ha supuesto un gran esfuerzo técnico tanto para la TGSS como para la GISS, utilizando todos los recursos técnicos y humanos disponibles para alcanzar dicha implantación. Asimismo, el propio funcionamiento ordinario del SLD precisa la utilización prácticamente total de los recursos disponibles con los efectos que se indican en el siguiente punto. Es decir, el sistema de información que permite la facturación a las empresas de las cuotas de la Seguridad Social consume la práctica totalidad de los recursos informáticos disponibles en la GISS, lo que ocasiona que los recálculos y revisiones de dichas liquidaciones presenten muchas limitaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, conviene resaltar que el SEPE, como responsable de la supervisión y control de las bonificaciones de cuotas aplicadas, ha dispuesto permanentemente de toda la información disponible en la TGSS, dado que mensualmente se le ha proporcionado dicha información, tanto la correspondiente a las liquidaciones de cuotas como la existente en el Fichero General de Afiliación.

Dicha información se mantiene en la actualidad y, a solicitud del SEPE, se podría ampliar si fuese necesario para su mejor control en función de los datos, programas y aplicaciones disponibles en cada momento en esta TGSS.

De igual forma, si por parte del SEPE se hubiese emitido la correspondiente resolución o comunicación fehaciente, tal y como establece el artículo 19 del RGCSS, esta TGSS hubiese iniciado de forma inmediata el procedimiento recaudatorio para recuperar los importes aplicados indebidamente, de forma similar a como actúa este Servicio Común con idénticas resoluciones

o comunicaciones sobre prestaciones indebidamente percibidas por desempleo, incapacidad temporal o cualquier otra que suponga un recurso del sistema de la Seguridad Social,.

Es obvio, por otra parte, que si la ITSS hubiese emitido acta de liquidación por los importes aplicados en exceso, se hubiese procedido, de igual forma al caso anterior, al inicio del correspondiente procedimiento recaudatorio.

- En último lugar, tal y como se informó a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización, esta TGSS continúa ejecutando los procesos de control, a través de la herramienta SAS, y de revisión de oficio de las deducciones en la cotización practicadas en el sistema de autoliquidación, con independencia de la existencia de registros en el sistema de alertas, y de la totalidad de las liquidaciones de cuotas practicadas en el SLD, en el caso de que se hayan generado registros en el citado sistema de alertas.

Actualmente, dichos procesos de revisión han alcanzado el período de liquidación de julio de 2018, en el caso de liquidaciones de cuotas practicadas en el SLD, y de marzo de 2018 en el caso de las bonificaciones practicadas en el sistema de autoliquidación. Ninguna de las liquidaciones de cuotas revisadas están afectadas por una prescripción de cuotas, como consecuencia de la suspensión de los plazos administrativos ocasionada por el estado de alarma del año 2020.

Aunque obviamente es deseable avanzar con mayor rapidez en la revisión de las liquidaciones de cuotas, ha resultado materialmente imposible, por la propia limitación física de los sistemas informáticos puestos a disposición por la GISS, como consecuencia de las siguientes circunstancias:

- La necesidad de mantener el cálculo de las liquidaciones de cuotas que deben ser practicadas en cada uno de los meses en curso. Poner en riesgo estos cálculos pondría en riesgo el sistema de financiación de la Seguridad Social.
- La necesidad de implantación de todas las medidas extraordinarias en materia de cotización aprobadas en el período pandémico.
- La necesidad de revisión de todas las liquidaciones de cuotas practicadas desde septiembre de 2021 hasta febrero de 2022, como consecuencia de la publicación de las órdenes de cotización de los años 2021 y 2022, cuyos efectos retroactivos, desde septiembre de 2021 y desde enero de 2022, respectivamente, ha ocasionado la necesidad de recálculo de, aproximadamente, unos 8 millones de liquidaciones de cuotas, en curso todavía, lo que ha añadido todavía más dificultades a las posibilidades de recálculo de liquidaciones.

No obstante todo lo anterior, el proceso de revisión se continúa realizando de forma diligente y conforme a las previsiones iniciales, con independencia de que, según se va avanzando en los períodos de liquidación analizados, la mayor parte de las empresas ya se encuentran incluidas en el SLD, por lo que el problema al que se refiere este epígrafe no les afecta y, en consecuencia, el volumen de deuda detectada por bonificaciones indebidas por superación del importe máximo posible, practicadas en el sistema de autoliquidación, es cada vez más pequeña.

Se incluye a continuación información sobre el número de documentos de deuda generados por bonificaciones indebidas aplicadas en el sistema de autoliquidación, en las ejecuciones realizadas entre marzo de 2021 y mayo de 2022, donde se puede observar la disminución de los casos detectados.

FECHA EJECUCIÓN	DOCUMENTOS DE DEUDA GENERADOS	IMPORTES
202103	4.692	1.714.851,77
202104	7.399	2.327.388,85
202107	1.265	311.256,78
202108	1.393	362.301,92
202109	1.289	283.217,91
202110	1.104	241.409,90
202111	974	203.139,73
202112	931	201.534,41
202201	871	185.353,75
202202	2.140	389.160,45
202203	751	139.273,23
202204	619	118.017,35
202205	606	110.546,79
TOTAL	24.034	6.587.453

B.13.- EPÍGRAFE II.1.3. PROCEDIMIENTO DE DETECCIÓN Y TRAMITACIÓN DE DEUDA (páginas 48 a 50).

Páginas 48 a 50. “En los supuestos de obtención de las bonificaciones sin reunir los requisitos exigidos o superando los límites descritos en el epígrafe anterior, se inicia el procedimiento de tramitación de la deuda dirigida a obtener las cantidades dejadas de ingresar por bonificación de cuotas a la Seguridad Social, con, en su caso, el recargo y los intereses de demora correspondientes, según lo establecido en las normas recaudatorias en materia de Seguridad Social.

En cuanto a la detección de la deuda, esta puede producirse por parte de las DDPP, en el mismo momento en que son conocedoras de los hechos que la originan, o a través del proceso de tratamiento masivo de la información efectuado con las herramientas informáticas de las que dispone la TGSS.

No obstante lo anterior, en la fiscalización se han hallado dos casos en los que la deuda no se tramitó a tiempo produciéndose su prescripción por el transcurso de cuatro años (NSS , por importes de 3.799,56 y 1.124,21 euros, respectivamente).

En relación con el procedimiento de tratamiento masivo de la información indicado, se distinguen dos procesos distintos en función de si el importe indebido afecta a la totalidad de la deducción o solo a una parte:

– En el caso de que la deducción resulte completamente indebida, la reclamación de deuda se genera y emite de manera centralizada, previa depuración de los supuestos por las DDPP, fundamentalmente para detectar posibles supuestos en los que la deuda ya haya sido emitida previamente por la propia DP y evitar que la misma se duplique.

– En el caso de que la deducción aplicada sea superior a la debida y solo sea reclamable una parte de dicho importe (el exceso), se procede al envío de la información a la DP respectiva para que proceda a la emisión de la reclamación de deuda.

El diferente tratamiento de las deducciones indebidas, según ha explicado la TGSS “(...) ha sido debido a la imposibilidad de registrar hasta hace poco tiempo en el Fichero de Compensaciones y Deducciones tanto el importe inicialmente aplicado como el importe resultante tras la emisión de la deuda”*.

*** “La TGSS ha señalado que “La reciente modificación de este aspecto ya permite emisiones centralizadas de deudas por deducciones indebidas parcialmente. No obstante, se encuentra en proceso de análisis y desarrollo la implantación de funcionalidades que permitan la emisión centralizada de deuda por bonificaciones indebidas en todos los casos”. Además, manifiesta que “Esta situación está en proceso de superación mediante la modificación del Fichero de Compensaciones y Deducciones, pero también mediante la paulatina sustitución del actual Fichero General de Recaudación por el Fichero de Seguimiento de Liquidaciones, en el marco del proyecto a largo plazo al que se refiere la Ley 34/2014, dado que afecta a la práctica totalidad de los procesos asociados al cálculo y a la transmisión de la misma [la liquidación], así como al tratamiento y control de la recaudación y al seguimiento de los cobros y de la deuda”.**

“A lo anterior hay que añadir que, como se ha descrito en el subepígrafe II.1.1.2 del presente Informe, tras la implantación del SLD, la TGSS trató de recuperar los importes que, durante la vigencia del sistema de autoliquidación, los empresarios se habían aplicado en exceso.

Para ello, se comenzaron los trabajos para detectar estas posibles diferencias a través de la aplicación de herramientas de tratamiento masivo de la información, con métodos analítico-matemáticos. Una vez que estuvieron operativas las utilidades necesarias y que se configuró el procedimiento de cálculo de las deducciones indebidas, se pudo comenzar, en octubre de 2017, con la determinación de las deudas por importes indebidos anteriormente aplicados por las empresas en las liquidaciones de cuotas en el sistema de autoliquidación, así como con su correspondiente reclamación.

Es importante tener en cuenta que este proceso de detección se ha llevado a cabo, según ha informado la TGSS, con la siguiente interpretación de lo establecido en el apartado 1 del artículo 24 del TRLGSS sobre prescripción*: <<Teniendo en cuenta esta regulación normativa la emisión de la reclamación de deuda se efectúa retrotrayendo sus efectos hasta un máximo

de cuatro años, ya que ese es el plazo máximo para determinar las deudas por cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta. No se trata, en consecuencia, de la prescripción de una deuda ya reconocida previamente por la TGSS>>. Por tanto, no fueron objeto de análisis las posibles bonificaciones indebidas aplicadas con anterioridad a dicho período de cuatro años, que con los procedimientos de control aplicados hasta entonces (anterior sistema de autoliquidación) no pudieron ser detectadas, ni por las mismas se ha reconocido deuda ni, en consecuencia, se ha declarado la prescripción de oficio establecida en el artículo 42.4 del RGRSS”.**

*** “El artículo 24 del TRLGSS, indica que <<1. Prescribirán a los cuatro años los siguientes derechos y acciones:**

a) El derecho de la Administración de la Seguridad Social para determinar las deudas por cuotas y por conceptos de recaudación conjunta mediante las oportunas liquidaciones.

b) La acción para exigir el pago de las deudas por cuotas de la Seguridad Social (...)>>”.

**** “El 42.4 del RGRSS señala que <<La prescripción se declarará de oficio, sin necesidad de que la invoque o excepcione el responsable de pago, en cualquier momento del procedimiento recaudatorio>>”.**

“Por otra parte, en relación con este proceso de tratamiento masivo de la información para la detección de deudas, se puede indicar que está configurado para emitir las reclamaciones por períodos determinados de tiempo, de manera que la cuantía total de una bonificación indebida es reclamada mediante varios documentos de deuda hasta su recuperación completa, lo cual podría originar, por un lado, costes administrativos innecesarios debido a la reclamación de deuda que se conoce en su totalidad, mediante distintos documentos, y, por otro, el riesgo de que parte de dicha deuda pendiente de reclamar termine siendo irre recuperable en el caso de que, por algún retraso en el procedimiento, pudiera llegar a operar la prescripción”.

Alegaciones. Respecto de lo incluido en el segundo párrafo de este epígrafe del anteproyecto de informe, conviene matizar que el procedimiento descrito se refiere, con carácter general, al establecido con carácter extraordinario para el control de las bonificaciones aplicadas en el ámbito del sistema de autoliquidación, dado que, en el caso del SLD, el procedimiento estructural está basado en la generación de registros en el sistema de alertas en función de la modificación o corrección de datos a partir del inicio del correspondiente plazo reglamentario de ingreso de cuotas. Dichos registros determinarán el recálculo automatizado y masivo de las correspondientes liquidaciones de cuotas. En cualquiera de los dos sistemas, la actuación de las DDPP siempre será posible, aunque se da preferencia a la automatización completa del procedimiento.

En relación a los dos NSS respecto de los que se indica que la deuda no ha podido recuperarse por haber prescrito, conviene reiterar lo ya indicado previamente acerca de que el SEPE, como entidad responsable de la supervisión y control de las bonificaciones de cuotas aplicadas, ha dispuesto permanentemente de toda la información obrante en esta TGSS, dado que mensualmente se le ha proporcionado dicha información, tanto la correspondiente a las liquidaciones de cuotas como la existente en el Fichero General de Afiliación.

Dicha información se mantiene en la actualidad y, a solicitud del SEPE, se podría ampliar si fuese necesario para su mejor control en función de los datos, programas y aplicaciones disponibles en cada momento en la TGSS.

De igual forma, si por parte del SEPE se hubiese emitido la correspondiente resolución o comunicación fehaciente, tal y como establece el artículo 19 del RGCSS, esta TGSS hubiese iniciado de forma inmediata el procedimiento recaudatorio para recuperar los importes aplicados indebidamente, de forma similar a como actúa este Servicio Común ante idénticas resoluciones o comunicaciones sobre prestaciones indebidamente percibidas por desempleo, incapacidad temporal o cualquier otra que suponga un recurso del sistema de la Seguridad Social,.

Es obvio, por otra parte, que si la ITSS hubiese emitido acta de liquidación por los importes aplicados en exceso, se hubiese procedido, de igual forma al caso anterior, al inicio del correspondiente procedimiento recaudatorio.

Respecto del último párrafo de este epígrafe del anteproyecto de informe, debe señalarse que la causa de que el procedimiento de revisión de los importes aplicados indebidamente se realice por períodos concretos de tiempo, viene determinada, por una parte, por los motivos técnicos ya indicados anteriormente, es decir, limitación física de los sistemas informáticos puestos a disposición por la GISS; y, en segundo lugar, porque la detección de aplicación indebida de bonificaciones en un determinado mes por un importe concreto, no supone que en el resto de los meses posteriores se haya producido idéntica circunstancia, ni en las liquidaciones de cuotas ni entre los datos del FGA.

La realización de lo que se propone en el anteproyecto de informe, teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento excepcional, que tiene prevista su finalización en un corto plazo de tiempo dada la incorporación de todas las empresas al SLD y la situación límite de las capacidades técnicas, pondría en riesgo no solo el mismo procedimiento de revisión sino el resto de gestión liquidatoria del sistema.

B.14.- EPÍGRAFE III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN Y CONTROL DE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA EDAD DE JUBILACIÓN (páginas 69 y siguientes).

Alegaciones. En adición a las conclusiones incluidas en el anteproyecto de informe, se indican los aspectos que siguen, de relevancia a juicio de esta TGSS:

En primer lugar, cabe concluir que la figura jurídica de la bonificación de cuotas de la Seguridad Social no se encuentra definida legalmente, ni se encuentra definido su ámbito de aplicación ni, con carácter general, su fuente de financiación.

En segundo lugar, cabe concluir que no se encuentra establecida legalmente la delimitación precisa de las competencias respecto de su aplicación y control. Únicamente existen referencias genéricas en dos disposiciones adicionales, en la Ley 3/2012 y en la Ley 43/2006, que no concretan dicha delimitación. Si a ello se une la encomienda de gestión del SEPE a la TGSS, se genera confusión

sobre la competencia de ambas entidades, además de la de la ITSS, sobre la aplicación, control y revisión de las bonificaciones de cuotas. Aunque, en este aspecto, el anteproyecto de informe deja inicialmente clara la competencia indelegable del SEPE sobre el control y seguimiento de estas bonificaciones de cuotas, a lo largo del anteproyecto de informe se han analizado con detalle las actuaciones de esta TGSS sin tener en cuenta la existencia de dicha competencia inexcusable del SEPE.

Esta falta de delimitación legal conduce, a juicio de esta TGSS, a la situación actual, en la que diversas entidades y centros directivos se consideran con competencia jurídica y técnica para emitir criterios sobre la aplicación y control de las bonificaciones de cuotas. Criterios que se adoptan sin tener en cuenta el criterio técnico de esta TGSS respecto de su aplicabilidad y que, en la mayor parte de los casos, tampoco se comunican a la TGSS, por lo que difícilmente se pueden aplicar los mismos en las liquidaciones de cuotas.

En tercer lugar, cabe concluir que se encuentran establecidos requisitos y exclusiones, en el acceso y mantenimiento de las bonificaciones, que resultan de imposible control, bien por la inexistencia de fuentes de información a las que acceder para su verificación, bien por la falta de definición legal del procedimiento y de los efectos del incumplimiento de los requisitos, lo que conduce, bien a la imposibilidad de su control o bien a un elevado coste, tanto para su implantación como de oportunidad, para la Administración Pública.

En cuarto lugar, cabe concluir que esta TGSS, que debe aplicar las bonificaciones de cuotas, debe realizar dicha aplicación conforme a los datos, programas y aplicaciones destinados exclusivamente a la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social, pero teniendo en cuenta aspectos de carácter laboral o de otro tipo sobre los que no dispone de información; o bien, respecto de los que sí dispone de información, pero sobre la base de obligar a los empresarios a realizar una doble comunicación de los datos ante el SEPE y ante esta TGSS, lo que incrementa las cargas administrativas de aquellos y, además, genera riesgo de que los datos comunicados a ambas entidades sean distintos.

En quinto lugar, se indica que esta TGSS no vio incrementados sus recursos, ni humanos ni técnicos, como consecuencia de la firma de la encomienda de gestión del SEPE a este Servicio Común, habiéndose producido en este Servicio Común, como en el resto de la Administración Pública, una disminución de dichos recursos humanos como consecuencia de la evolución de las plantillas de la TGSS.

En sexto lugar, cabe concluir que esta TGSS, a pesar de la situación descrita en el punto anterior, ha dedicado un volumen importantísimo de horas de trabajo y de recursos económicos a la aplicación de las bonificaciones de cuotas, tal y como ya se ha puesto de manifiesto a ese Tribunal de Cuentas durante los trabajos de fiscalización. Horas de trabajo y recursos económicos que, hay que recordar, no se han podido utilizar para el desarrollo de las competencias propias de la TGSS.

En séptimo lugar, resultaría de interés, a juicio de esta TGSS, que se pusiese de manifiesto la situación de la aplicación y control de las bonificaciones de cuotas antes y después de la formalización de la encomienda de gestión del SEPE a esta TGSS, porque, de la lectura del anteproyecto del informe, pudiera considerarse que la actuación de la TGSS, a partir de la firma de la encomienda de gestión, ha empeorado en relación con la gestión de las bonificaciones de cuotas. Esta TGSS considera que

la situación de la aplicación y control de las bonificaciones de cuotas, antes y después de la encomienda de gestión y, sobre todo, antes y después del SLD, no tiene comparación.

Con independencia de lo anterior, en las conclusiones del anteproyecto de informe en las que se hace mención a esta TGSS, se observa que se incide especialmente en los casos respecto de los que no se ha podido actuar a tiempo para proceder a la reclamación administrativa de los importes indebidamente aplicados, sin establecer que el responsable del control y seguimiento de las bonificaciones de cuotas es el SEPE y, por lo tanto, tendría que haber sido dicha entidad la que, ante la falta de datos, programas y aplicaciones de la TGSS distintos a los orientados a la gestión liquidatoria y recaudatoria de la Seguridad Social, debería haber instado, conforme a lo establecido en el RGCCS, el inicio del correspondiente procedimiento recaudatorio.

En el punto 4.a), a juicio de esta TGSS, se debería concluir, no con la manifestación de la TGSS respecto de la imposibilidad de realizar un control sistemático, sino con la afirmación de la inexistencia de procedimiento y del incorrecto diseño de este requisito, tal y como se ha indicado a lo largo del presente informe de alegaciones.

En el punto 4.b), en relación con los 1.673 supuestos detectados por ese Tribunal de Cuentas en los que la conversión se ha producido antes de la fecha de finalización informada en los contratos, se indica que “... *de confirmarse este extremo por parte de la TGSS...*”. Al respecto, se indica que no es este Servicio Común el que debe confirmar si estos 1.673 contratos se han convertido antes del término establecido en la Ley 3/2012, dado que, como se ha indicado, se trata de una información de la que no dispone esta TGSS pero que sí figura en la aplicación Contrat@. Por lo tanto, este aspecto debería confirmarse por el SEPE y, en su caso, esta entidad debería emitir la correspondiente resolución o comunicación fehaciente a esta TGSS para que se procediese por este Servicio Común a reclamar los importes indebidamente aplicados.

En el punto 5, aunque se detalla lo que exige la TGSS para la verificación del cumplimiento del requisito de inexistencia de vínculo familiar, no se incluye lo que exige el SEPE a tal efecto.

Respecto del punto 6, esta TGSS remitió, tal y como se indica, a sus DDPP, la información sobre los supuestos en los que se había procedido a corregir incorrectamente el dato que impedía la aplicación de las bonificaciones y dichos supuestos se han vuelto a posicionar en su situación original con las correspondientes consecuencias respecto de la reclamación de deuda.

Se solicita la modificación de los puntos 7 y 8, con el fin de contemplar lo establecido en la Ley 18/2014, según las alegaciones formuladas a lo largo del presente informe.

En el punto 9, se solicita la eliminación del segundo párrafo, dado que la deuda detectada ya ha sido objeto de reclamación conforme al procedimiento establecido por esta TGSS.

En el punto 11, en relación con el requisito de la no superación del 60% del coste salarial anual, se indica que no existe “*normativa que establezca de manera expresa un procedimiento de control a este respecto*” lo que “*dificultan la determinación del momento preciso en el cual se produce la superación de dicho límite y, por tanto, la determinación del órgano al que le corresponde, en su caso, reclamar las cantidades abonadas en exceso*”. Esta TGSS entiende que dichas matizaciones resultan igualmente aplicables a otros requisitos y exclusiones de estas bonificaciones de cuotas, dado que, en prácticamente ningún supuesto, existe procedimiento preciso sobre cuándo debe realizarse el

control, respecto de qué momento, por quién, efectos del incumplimiento, etc. Por ejemplo, en el caso de la inexistencia de despidos reconocidos o declarados improcedentes, o en el caso de las novaciones de los contratos, a las que se refiere el punto 12 de estas conclusiones.

En el referido punto 12 de estas conclusiones, se indica que la TGSS mantiene el criterio de considerar que la variación de jornada no supone necesariamente novar el contrato, que no tiene competencias de carácter laboral y que no dispone de información de las novaciones de contrato. En relación con estas observaciones, se indica, en primer lugar, que las variaciones del dato de CTP, que es la información de la que dispone la TGSS, no constituyen una novación de los contratos, y que este no supone un criterio de esta TGSS, que no tendría competencias para su emisión, sino que se trata de un criterio de la Dirección General de Trabajo; en segundo lugar, que la TGSS no tiene competencias de carácter laboral, ni puede tenerlas, y que poner en relación directa conceptos de carácter laboral con datos que se capturan por la TGSS para el estricto cumplimiento de la cotización a la Seguridad Social, no se considera oportuno.

En el punto 13, debería indicarse que la actuación proactiva de la TGSS no ha sido impulsada por el SEPE, a pesar de ser dicho organismo el que detenta las competencias en materia de control y supervisión de las bonificaciones de cuotas. Tal y como está redactada la conclusión, parece que el responsable de los importes prescritos es la TGSS, cuando este Servicio Común no pudo actuar de otra forma porque no disponía de datos, aplicaciones y programas suficientes para realizar este control. Control que sí que podría haber realizado el SEPE, con base en la información proporcionada por esta TGSS.

B.15.- EPÍGRAFE IV. RECOMENDACIONES (páginas 76 y siguientes).

Tal y como se ha indicado anteriormente, en relación con las conclusiones del anteproyecto de informe, esta TGSS considera que, entre las recomendaciones, debería figurar la de impulsar una modificación global e integral de la regulación de las bonificaciones de cuotas, de tal forma que se concrete:

- 1) La definición de las bonificaciones de cuotas.
- 2) La delimitación de las competencias entre el SEPE, la TGSS, la ITSS y, en su caso, otras entidades públicas estatales impulsoras de la implantación de bonificaciones de cuotas, lo que conllevaría la necesaria supresión de la encomienda de gestión.
- 3) La ITSS debería incorporar, entre las actuaciones de su plan anual de actividades, el control de las bonificaciones de cuotas, pudiendo ser suficiente a tal efecto un control por muestreo de cada colectivo de trabajadores incentivados.
- 4) La definición de los requisitos y exclusiones de para el acceso y mantenimiento de las bonificaciones de cuotas, con el objeto de adecuarlos a las posibilidades reales de control.
- 5) El establecimiento de un canal único de comunicación de los datos de los contratos de trabajo que pueda ser utilizado conjuntamente por el SEPE y la TGSS.



B.16.- EPÍGRAFE IV.3. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA TESORERÍA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (páginas 78).

En el punto 11, se indica que la TGSS debería promover la finalización de la revisión de todos los supuestos mencionados en el anteproyecto de informe. En relación con esta cuestión, debe destacarse la diligencia de esta TGSS para la reclamación inmediata de las bonificaciones detectadas como indebidas a través de sus propios medios, y que resulta técnicamente muy difícil, por no decir imposible, acelerar el procedimiento establecido de recuperación de deuda, dado que dicho proceso debe compaginarse con los procedimientos ordinarios de cálculo de las liquidaciones de cuotas en plazo reglamentario de ingreso. Adelantar aquellos procesos puede ocasionar poner en riesgo los procedimientos ordinarios y, por lo tanto, la financiación del sistema de la Seguridad Social.

27 de mayo de 2022



**ALEGACIONES FORMULADAS POR LA DIRECTORA GENERAL DEL ORGANISMO
ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

ALEGACIONES DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE LA FISCALIZACIÓN OPERATIVA SOBRE LAS BONIFICACIONES DE CUOTAS POR CONVERSIÓN EN INDEFINIDOS DE LOS CONTRATOS EN PRÁCTICAS, DE RELEVO Y DE SUSTITUCIÓN POR ANTICIPACIÓN DE LA JUBILACIÓN

En relación con el **anteproyecto de informe de la fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación** emitido por el Tribunal de Cuentas y remitido a este Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se efectúan las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERO. El Anteproyecto de informe se refiere a la necesidad de remisión de información por parte del SEPE a la ITSS para facilitar el control en la aplicación de las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la edad de jubilación.

En el apartado relativo a los resultados de fiscalización sobre la aplicación y control de las bonificaciones se recoge lo siguiente:

La Disposición adicional primera de la Ley 3/2012 recoge que el SEPE debe remitir a la ITSS, con una periodicidad mensual, información sobre las bonificaciones aplicadas al objeto de facilitar la planificación y programación de su actuación inspectora. Sin embargo, a pesar de esta disposición, el SEPE no ha remitido esta información a la ITSS.

Además de lo anterior, existe un Convenio de colaboración suscrito con la ITSS, cuyo objetivo es mejorar las labores de fiscalización y control de las infracciones administrativas relacionadas con el área de gestión o conocimiento del SEPE. En desarrollo de este Convenio, se han articulado Planes anuales de objetivos, recogiendo en el vigente en 2019 en materia de bonificaciones de fomento del empleo que "Con el objeto de comprobar la adecuada aplicación de las bonificaciones de fomento del empleo, el SEPE procederá a facilitar periódicamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los datos de las empresas que hayan declarado la aplicación de este tipo de bonificaciones. En la citada información se incluirán los datos de las empresas y de los contratos bonificados realizados, a fin de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social inicie las actuaciones comprobatorias oportunas". No obstante, lo anterior, no consta en la ITSS que el SEPE haya remitido periódicamente datos de empresas beneficiarias de este tipo de bonificaciones solicitando la actuación de la ITSS.

CORREO ELECTRÓNICO/WEB:

www.mites.gob.es/itss

Página 1 de 6

Pº de la CASTELLANA, 63
28071 MADRID

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CARMEN COLLADO ROSIQUE | FECHA : 11/05/2022 15:15 | Sin acción específica



Con fecha de 1 de agosto de 2019, la ITSS remitió un escrito al SEPE con el fin de facilitar la consecución de los objetivos que marca el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020, en el que, entre otras cuestiones, se solicitaba al SEPE "información relacionada con el acceso a bonificaciones detalladas por colectivos". A la fecha de redacción de este Informe, consta que el SEPE y la ITSS están manteniendo reuniones para tratar, entre otros asuntos, el del acceso a las bases de datos del citado organismo, como un elemento estratégico para la lucha contra el fraude, pero también para la modernización y mejora de la eficacia de la ITSS.

Entre las recomendaciones dirigidas al Servicio Público de Empleo Estatal consta: *El Servicio Público de Empleo Estatal debería impulsar la concreción y puesta en marcha de las acciones de colaboración necesarias con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tendentes a la mejora de la eficacia de la lucha contra posibles fraudes, mediante el envío de la información y documentación necesaria sobre el número de contratos comunicados objeto de bonificaciones de cuotas, detallados por colectivos, así como cuanta información sea precisa, relativa a las cotizaciones y deducciones aplicadas.*

En relación con estas consideraciones cabe precisar que el XII Plan anual de objetivos entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de 19 de junio de 2018, aprobado al amparo del Convenio de Colaboración de 29 de noviembre de 2005, perdió su vigencia el 31 de diciembre de 2019 sin que hasta la fecha se haya aprobado nuevo Plan que lo sustituya.

Se está trabajando, no obstante, en la aprobación de un nuevo Convenio de Colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adaptado a lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

SEGUNDO. En relación con el control de los requisitos a cumplir por parte de las empresas beneficiarias, en concreto sobre el requisito relativo a no haber sido excluida del acceso a los beneficios de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones muy graves no prescritas (artículo 5.b) Ley 43/2006) consta en el informe lo siguiente:

En relación con el control del cumplimiento de este requisito, hay que tener en cuenta la evolución producida en la redacción del artículo 46.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, al cual se remite el artículo 5.b) de la Ley 43/2006, que ha tenido como consecuencia que en la actualidad la pérdida de bonificaciones puede tener lugar, no solo en el supuesto de infracciones muy graves, sino también en el supuesto de infracciones graves.

El procedimiento de control implantado por la TGSS comienza con el registro en el FGA del acta de infracción remitida por la ITSS, que se realiza manualmente por parte de las DDPP. Posteriormente, el sistema realiza una serie de comprobaciones automáticas (anota la fecha de la infracción, comprueba en cada alta nueva la existencia de actas si conllevan exclusión, entre otras) respecto de los trabajadores que quedan identificados en la misma.



En punto 9 del apartado relativo a las conclusiones sobre la aplicación y control de las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos consta:

Las empresas beneficiarias de las bonificaciones no podrán haber sido excluidas del acceso a los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo por la comisión de infracciones graves o muy graves no prescritas. La TGSS efectúa el control de este requisito a través de las actas de infracción que le son remitidas por las ITSS, cuya información se graba manualmente por las Direcciones Provinciales, lo cual supone un riesgo.

A lo largo del informe consta que la TGSS ha solicitado a la ITSS la automatización del suministro de datos de las actas de infracción graves y muy graves que tengan como sanción accesoria la pérdida de beneficios en la cotización.

Las sanciones accesorias se regulan en el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

En virtud de este precepto, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, además de la sanción económica correspondiente, podrá proponer las sanciones accesorias previstas cuando, como consecuencia de las comprobaciones derivadas de sus actuaciones, constate la comisión de las infracciones siguientes:

- Infracciones graves tipificadas en el artículo 15.3 y 6 TRLISOS
 - o Incumplimientos de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo a personas con discapacidad o de la aplicación de medidas alternativas con carácter excepcional.
 - o Incumplimientos de empresarios, entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas y beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas, de las obligaciones establecidas en la normativa específica de formación profesional para el empleo.
- Infracciones muy graves tipificadas en los artículos 16 y 23 en materia de empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo.
- Infracción grave tipificada en el artículo 22.2 del TRLISOS, consistente en no solicitar la afiliación inicial o alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido.

El artículo 46 prevé dos tipos de sanciones accesorias:

- Pérdida automática, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, de las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de programas de empleo o formación profesional para el empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción.

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CARMEN COLLADO ROSIQUE | FECHA : 11/05/2022 15:15 | Sin acción específica



- Exclusión del acceso a ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios desde la fecha de la resolución que imponga la sanción:
 - o Podrán ser excluidos del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios por un período máximo de dos años, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción.
 - o Exclusión por un período de cinco años en caso de infracciones tipificadas en los artículos 16.1. d), e) y f) y 23.1.h)

A estas últimas sanciones accesorias es a las que se refiere el artículo 5 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, cuando establece, como requisitos de los beneficiarios, no haber sido excluidos del acceso a beneficios derivados de la aplicación de programas de empleo, remitiéndose a lo dispuesto al artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (actualmente artículo 46.1.b)

El anteproyecto de informe señala que la TGSS ha solicitado a la ITSS la automatización del suministro de datos de las actas de infracción graves y muy graves que tengan como sanción accesoria la pérdida de beneficios en la cotización.

No obstante, la automatización del suministro de datos presenta las siguientes limitaciones.

Las sanciones accesorias son propuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, junto con las sanciones de carácter económico que procedan en virtud de lo dispuesto en el artículo 40 del TRLISOS, en las correspondientes actas de infracción. No obstante, no son las actas las que determinan la exclusión del acceso a beneficios, sino la resolución que recaiga tras la tramitación del procedimiento sancionador que inicia el acta. Además, es la fecha de esta resolución la que se ha de tener en cuenta para el cómputo del período de exclusión.

En algunos casos, las infracciones que dan lugar a la imposición de sanciones accesorias son resueltas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o por la propia Tesorería General de la Seguridad Social. En otros supuestos son resueltas por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas. Es el caso de las infracciones en materia de empleo tipificadas en los artículos 15 y 16 del TRLISOS.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede trabajar en la automatización del suministro de información de las actas que propongan la imposición de sanciones accesorias. No obstante, el suministro de datos de las actas de infracción proporciona una información limitada puesto que será necesario conocer la resolución que confirma la sanción propuesta, su firmeza y ejecutividad en vía administrativa y la fecha en que haya recaído.

TERCERO. El anteproyecto de informe se refiere al mantenimiento de las bonificaciones cuando hay modificación de la jornada (artículo 8.1 de la Ley 43/2006) indicándose lo siguiente:

La TGSS señala que actualmente no realiza ningún control sobre el cumplimiento de este requisito debido a que "No tiene competencias de carácter laboral que, debemos entender, recaen sobre las



autoridades laborales, el SEPE y/o la ITSS, ni existe información suficiente en su sistema de información, para determinar cuándo se produce una novación de un contrato de trabajo como consecuencia de una modificación sustancial de las condiciones de trabajo en los términos del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y, en concreto, como consecuencia de una variación de la jornada de trabajo”.

Asimismo, aclara que los controles sobre el cumplimiento de este requisito dejaron de realizarse cuando la Dirección General de Trabajo fijó como criterio, en respuesta a una consulta planteada por un particular en el año 2006, que un cambio en la jornada de trabajo no implica necesariamente la variación de la naturaleza jurídica del contrato.

A juicio de la TGSS “se trata, por lo tanto, de un supuesto más de inclusión de un requisito en la aplicación de bonificaciones de cuotas que no puede ser controlado ni por el órgano plenamente competente sobre las bonificaciones, el SEPE, ni por la TGSS que no dispone de competencias ni información para registrar las novaciones de contratos de trabajo, recayendo toda la carga del control del requisito en la ITSS que es la única que puede verificar mediante actuaciones inspectoras la existencia de la novación, o novaciones, que determinan la pérdida del beneficio con efectos posteriores a su adquisición”.

El artículo 8.1 de la Ley 43/2006 establece que “cuando, durante la vigencia de un contrato bonificado al amparo de esta Ley que se hubiera concertado a tiempo parcial, se transforme en a tiempo completo, o viceversa, no se perderán las bonificaciones, sino que se percibirán conforme corresponda al nuevo contrato, sin que ello suponga el inicio de ningún nuevo periodo de bonificación.

En el supuesto de que se reitera la novación del contrato a que se refiere el párrafo anterior, se perderán las bonificaciones a partir de la segunda novación, salvo que esta última sea de tiempo parcial a tiempo completo.”

Por tanto, el requisito no se refiere tanto a las variaciones de jornada dentro de un contrato a tiempo parcial sino a las transformaciones de contrato a tiempo completo a contrato a tiempo parcial y viceversa.

Si estas novaciones contractuales se llevan a cabo cumpliendo los requisitos legalmente previstos, tanto el Servicio Público de Empleo Estatal, como la propia Tesorería General de la Seguridad Social deberían tener conocimiento de las mismas.

Por tanto, no puede compartirse la afirmación de que este requisito sólo puede ser controlado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Solo en aquellos casos en los que la empresa incumpla sus obligaciones formales de suministro de información a la Tesorería General de la Seguridad Social y al Servicio Público de Empleo Estatal, su constatación requerirá de las actuaciones de comprobación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Precisamente, en el control de este requisito, se apreciaría con claridad la diferencia entre los supuestos en que procede reclamar la bonificación mediante reclamación de deuda emitida por la



Tesorería General de la Seguridad Social o mediante acta de liquidación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, procediendo esta última cuando las diferencias de cotización que suponen las bonificaciones indebidamente aplicadas no constan en documentos obrantes en la propia Tesorería General de la Seguridad Social.

LA DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL
INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
(documento firmado electrónicamente)

Carmen Collado Rosique

CSV :

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : CARMEN COLLADO ROSIQUE | FECHA : 11/05/2022 15:15 | Sin acción específica



**ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EX-DIRECTOR GENERAL DE LA TESORERÍA
GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

EMBAJADA DE ESPAÑA EN ITALIA	
CONSEJERÍA DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL	
FECHA	21 ABR. 2022
ENTRADA Nº	05/2022

A través del presente escrito contesto a la comunicación recibida de ese Tribunal de Cuentas, en la que se señala que se han llevado a cabo los trabajos que han dado lugar al Anteproyecto de informe de Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación, sobre el que puedo formular alegaciones.

A ese respecto, y dentro del plazo establecido, deseo poner en conocimiento del Tribunal de Cuentas que me adhiero a las alegaciones formuladas en tal sentido por la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social.

En Roma, a 21 de abril de 2022

Firmado: Javier Aibar Bernad



ALEGACIONES FORMULADAS POR EL SECRETARIO DE ESTADO DE SEGURIDAD SOCIAL Y PENSIONES.



MINISTERIO
DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL
Y MIGRACIONES

El Secretario de Estado
de la Seguridad Social y Pensiones

Una vez analizado el texto del Anteproyecto de informe de la “Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación”, del que fuimos informados por ese Tribunal mediante oficio del pasado 7 de abril, le significo que esta Secretaría de Estado se adhiere a las alegaciones que efectúe la Tesorería General de la Seguridad Social en relación con el contenido de dicho documento, por lo que por nuestra parte no serán presentadas alegaciones adicionales.



ALEGACIONES FORMULADAS POR EL EX-SECRETARIO DE ESTADO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Señora Consejera:

Se me ha notificado por conducto informático el “Anteproyecto de Informe de la Fiscalización operativa sobre las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y de sustitución por anticipación de la jubilación”. En torno al mismo, me cumple formular las siguientes alegaciones:

1. El Anteproyecto no distingue en su fiscalización entre los diferentes tipos de contratos bonificados, siendo este un dato que puede obtenerse de la documentación utilizada por el SPEE y la TGSS. Esta unificación a efectos fiscalizadores de bonificaciones y contratos distintos puede generar un problema, al predicar para unas bonificaciones incidencias y recomendar medidas correctoras que no son aplicables a las mismas, sino a otras del ámbito estudiado.
2. Tampoco se distingue suficientemente en el Anteproyecto cual es la eficacia y la eficiencia de las bonificaciones utilizadas por sectores económicos, al faltar un análisis adecuado entre el número de los contratos bonificados y realizados. En cuanto a los territorios (comunidades autónomas) la falta de esta misma *ratio* impide conocer si existe un diferencial entre la efectividad de las medidas en una parte de España y otras. Podría añadirse, aunque sería sin duda menos relevante, una distinción entre categorías profesionales (medidas a través de grupo de cotización).
3. El Anteproyecto parte de una afirmación taxativa, que se enuncia al comienzo del Informe:

“Como se observa en el cuadro (*que refiere los contratos formalizados cada año*) para el periodo referido ha

primado de forma notoria la contratación temporal sobre la indefinida.”

Consecuencia lógica de esta afirmación, que impregna la metodología y datos utilizados en el Informe, acaba concluyéndose en el apartado correspondiente que:

“... (la política de bonificaciones)... esta actuación pública es ineficiente y tan solo relativamente eficaz.”

4. Sobre esta afirmación y su correspondiente conclusión cabe afirmar:

- En todos los estudios sobre el mercado de trabajo el indicador relevante utilizado para cualquier análisis evolutivo es el **número de trabajadores con contrato indefinido y temporal**. Aunque sea innecesario ponerlo de manifiesto, si en una sociedad determinada hay un 99% de trabajadores con contrato indefinido y un 1% que realiza contratos de duración de un día, podría ser mayor el número de contratos temporales que el de indefinidos. La conversión de los contratos de un día en contratos de dos días no cambiaría para nada la estructura del mercado de trabajo a efectos de contratación, pero ofrecería con los indicadores estadísticos utilizados en el Anteproyecto un efecto aparente: la temporalidad (medida en número de contratos temporales) habría caído a la mitad. Es imprescindible incluir en cualquier análisis la referencia al tiempo medio de duración de los contratos temporales, y al número de trabajadores.
- En este sentido, sería imprescindible para que el Anteproyecto tuviera un grado aceptable de solvencia como estudio que existiera unaferencia estadística mínima en número de trabajadores con contrato

temporal y con contrato indefinido cada año, medido en media o al final del ejercicio. Al menos esta última presentación está disponible en los datos utilizados por la Tesorería General de la Seguridad Social. Sería sin duda de utilidad que se desagregara este dato por sectores económicos y por territorios.

- Asimismo, como simple elemento de comparación, la eficacia y eficiencia de las medidas fiscalizadas podría analizarse partiendo de la comparación entre los contratos temporales reconvertidos y los **contratos de duración indeterminada** formalizados desde el inicio.

5. Si los aspectos enunciados en estas alegaciones se consideran innecesarios para el cumplimiento de los objetivos del Anteproyecto, cabría solicitar al menos una menor rotundidad en las afirmaciones citadas, ya que la falta de elementos reales de análisis impide que las mismas puedan contrastarse y refutarse de acuerdo con las metodologías habituales en la obtención de conocimiento. También podrían incluirse entre las recomendaciones al SEPE y a la TGSS que se faciliten anualmente informes que evalúen la política de bonificaciones, distinguiendo entre colectivos, sectores económicos, territorios y categorías profesionales.

6. En cuanto a las cuestiones suscitadas por el Anteproyecto, podría completarse el mínimo si alguna de las deficiencias examinadas tuviera una base en normativa que pudiera modificarse para corregirlas, pero en lo general cabe destacar la profesionalidad y rigor con la que han realizado el informe los servicios del Tribunal de Cuentas, como es habitual.

“Dixi et salvasi animam meam”

Octavio Granado Martínez

19 de abril de 2.022