

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

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

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 10 de octubre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y sus recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

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

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

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

– Cumplir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la gestión y control de las prestaciones abonadas por dicho organismo.

Palacio del Congreso de los Diputados, 10 de octubre de 2017.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

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

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, 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 sesión de 20 de diciembre de 2014, el *Informe de Fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013*, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### **I.- INTRODUCCIÓN**

#### **I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO**

#### **I.2.- OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN**

#### **I.3.- TRÁMITE DE ALEGACIONES**

#### **I.4.- NORMATIVA APLICABLE**

#### **I.5.- NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL**

### **II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

#### **II.1.- LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL: CONSIDERACIONES GENERALES, EVOLUCIÓN Y FINANCIACIÓN**

##### **II.1.1.- Consideraciones generales**

##### **II.1.2.- Evolución de las prestaciones de garantía salarial. Situación actual del Fondo de Garantía Salarial**

##### **II.1.3.- Financiación de las prestaciones de garantía salarial e imputación presupuestaria**

###### **II.1.3.1.- FINANCIACIÓN**

###### **II.1.3.2.- IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA**

#### **II.2.- PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES ABONADAS POR EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL**

##### **II.2.1.- Actuaciones ante la jurisdicción social**

###### **II.2.1.1.- RECEPCIÓN Y GRABACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE DE LOS JUZGADOS DE LO SOCIAL**

###### **II.2.1.2.- SELECCIÓN DE LOS JUICIOS POR LOS LETRADOS DEL FOGASA**

###### **II.2.1.3.- ASISTENCIA DE LOS LETRADOS DEL FOGASA A LOS JUICIOS**

###### **II.2.1.4.- SITUACIONES QUE SUPONEN UN ESPECIAL RIESGO EN EL COBRO DE PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

##### **II.2.2.- Actuaciones en los juicios directos en los Juzgados de lo Social**

## **II.2.3.- Actuaciones ante la jurisdicción mercantil**

II.2.3.1.- COMUNICACIÓN Y REGISTRO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PROCESOS CONCURSALES

II.2.3.2.- AUTOS DECLARATIVOS DE LOS CONCURSOS Y PERSONACIÓN DEL FOGASA

II.2.3.3.- COMUNICACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN CONCURSAL

## **II.2.4.- Gestión de los expedientes de las prestaciones de garantía salarial**

II.2.4.1.- GESTIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL POR LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS PERIFÉRICAS

II.2.4.2.- RESOLUCIÓN Y PAGO DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

## **II.3.- ACTUACIONES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

II.3.1.- Consideraciones generales

II.3.2.- Subrogación en los derechos de los trabajadores

II.3.3.- Convenios de recuperación de deudas

II.3.4.- Gestión y enajenación de los bienes adjudicados al Fondo de Garantía Salarial

## **II.4.- ADECUACIÓN A LA NORMATIVA VIGENTE DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

II.4.1.- Normativa básica que regula el funcionamiento del FOGASA

II.4.2.- La aplicación del silencio administrativo en las prestaciones de garantía salarial

II.4.3.- Los Hechos y Fundamentos de derecho en las resoluciones de los expedientes de prestaciones de garantía salarial

II.4.4.- Prestaciones de garantía salarial que son responsabilidad directa del FOGASA (artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores)

## **II.5.- ENCOMIENDA DE GESTIÓN ENTRE EL FOGASA Y UNA EMPRESA PÚBLICA**

II.5.1.- Consideraciones generales

II.5.2.- Validez y legalidad en la formalización de la encomienda de gestión

II.5.3.- Ejecución material de la encomienda de gestión

**II.5.4.- Valoración económica de la encomienda de gestión**

**II.5.5.- Riesgos derivados de la gestión de expedientes de prestaciones de garantía salarial por personal ajeno al Fondo de Garantía Salarial**

**II.6.- SEGUIMIENTO DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL "INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA), EJERCICIO 2001"**

**II.6.1.- Consideraciones generales**

**II.6.2.- Recomendaciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas**

**II.6.3.- Recomendaciones del Tribunal de Cuentas**

**III.- CONCLUSIONES**

**III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

**III.2.- CONCLUSIONES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

**III.3.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

**III.4.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ADECUACIÓN A LA NORMATIVA VIGENTE DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL TRAMITADAS POR EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL**

**III.5.- CONCLUSIONES SOBRE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN FORMALIZADA ENTRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL Y UNA EMPRESA PÚBLICA**

**III.6.- CONCLUSIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL "INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA), EJERCICIO 2001"**

**IV.- RECOMENDACIONES**

**IV.1.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

**IV.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL**

**ANEXOS**

**ALEGACIONES**

## ÍNDICE DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
FOGASA	Fondo de Garantía Salarial
INE	Instituto Nacional de Estadística
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
ISM	Instituto Social de la Marina
LECO	Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal
LRJAP-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Pública y del Procedimiento Administrativo Común
LRJS	Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social
MATEPSS	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
SIG	Sistema Integral de Gestión
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SSCC	Servicios Centrales
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el text refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
UAP	Unidad/es Administrativa/s Periférica/s

## I.- INTRODUCCIÓN

### I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las funciones asignadas por la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y por acuerdo de su Pleno de 20 de diciembre de 2012, por el que se aprobó el *“Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2013”*, ha realizado, a iniciativa propia, la ***“Fiscalización sobre la gestión y control de las prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, ejercicio 2013”***.

### I.2.- OBJETIVOS Y ÁMBITOS DE LA FISCALIZACIÓN

El Tribunal de Cuentas ha realizado una fiscalización operativa, tal y como prevé el apartado 2.2 de las Normas Técnicas incluidas en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno en sesión de 23 de diciembre de 2013. La fiscalización se ha centrado, principalmente, en aquellas áreas de actuación en las que las propuestas de mejora a realizar por los responsables del Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) tenían más posibilidades de llevarse a cabo.

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 28 de noviembre de 2013, en la fiscalización han sido objeto de revisión y análisis los procedimientos de gestión y control de las prestaciones abonadas por el FOGASA. Los objetivos de esta fiscalización, que se han analizado desde la perspectiva de cumplimiento de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía, han sido los siguientes:

1. Evaluar los procedimientos y sistemas de seguimiento y control de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el Fondo de Garantía Salarial, así como la gestión del pago de estas prestaciones.
2. Analizar la adecuación a la normativa vigente de las prestaciones de garantía salarial tramitadas por el Fondo de Garantía Salarial.
3. Verificar el cumplimiento de las funciones encomendadas al Fondo de Garantía Salarial en relación a la recuperación de las prestaciones de garantía salarial satisfechas a los trabajadores, mediante la subrogación de las deudas contraídas por las empresas a favor del Fondo de Garantía Salarial. Asimismo, se analizarán los convenios formalizados por el Fondo de Garantía Salarial para la recuperación de estas deudas.
4. Analizar la gestión y enajenación, por el Fondo de Garantía Salarial, de los bienes que le son adjudicados en pago de la deuda subrogada.
5. Seguimiento del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en el *“Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001”*, aprobado por el Pleno en su sesión de 6 de noviembre de 2003, en la parte relativa a las prestaciones de garantía salarial; y de las Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión de 29 de noviembre de 2005, en las

que instó al Gobierno a adoptar, entre otras, determinadas medidas respecto a las prestaciones de garantía salarial.

Asimismo, se han abordado las cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad de Mujeres y Hombres, en el caso de que hayan surgido en el curso de los trabajos de fiscalización.

Para el cumplimiento de estos objetivos se han utilizado los procedimientos habituales en el análisis de las diferentes áreas de fiscalización, que han quedado plasmados en los correspondientes programas de trabajo, dirigidos a la obtención de evidencias sobre la gestión y el control de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA.

La obtención de los datos, comprobaciones y verificaciones se ha realizado en el FOGASA respecto de los procedimientos señalados anteriormente, a través de la revisión de toda la documentación de utilidad (bases de datos, estados contables, registros, informes, expedientes, actas, etc.) y de entrevistas con los responsables de la gestión y control, en todas sus fases, de las prestaciones de garantía salarial.

Las unidades del FOGASA en las que se han realizado actuaciones fiscalizadoras fueron las siguientes:

- a) Los Servicios Centrales (SSCC) del FOGASA.
- b) Las Unidades Administrativas Periféricas (UAP) del FOGASA en Alicante, Barcelona, Madrid, Sevilla y Vizcaya, que fueron seleccionadas tanto por el volumen de expedientes de prestaciones de garantía salarial que instruyeron como por la tipología de estas prestaciones y la problemática derivada de la recuperación de las deudas pendientes de cobro.

El ámbito objetivo de esta fiscalización han sido las prestaciones de garantía salarial, mientras que el ámbito subjetivo es, exclusivamente, el organismo autónomo FOGASA, único competente para la instrucción de los expedientes, revisión, aprobación y pago de estas prestaciones.

El ámbito temporal se refiere a las prestaciones de garantía salarial abonadas por el citado organismo en el ejercicio 2013, sin perjuicio de que se hayan utilizado los datos del ejercicio 2012 e información parcial del ejercicio 2014, hasta la fecha de remisión de este Informe para el trámite de alegaciones, que se han considerado oportunos para el cumplimiento de los objetivos fijados en esta fiscalización, tanto por claridad expositiva como para contrastar la evolución de magnitudes entre ejercicios. Asimismo, a efectos meramente ilustrativos se han utilizado datos estadísticos publicados en el portal web del FOGASA correspondientes a ejercicios anteriores, para constatar la evolución del número de expedientes de prestaciones de garantía salarial.

La presente fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por su Pleno el 23 de diciembre de 2013, y en congruencia con los Principios Fundamentales de la Fiscalización Operativa de las Normas de las Instituciones de Control Externo (ICEX).

### I.3.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe de esta Fiscalización fue remitido, el 10 de octubre de 2014, a la titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como a la Secretaria de Estado de Empleo y a la Secretaría General del FOGASA.

Dentro del plazo legal establecido se han recibido las alegaciones formuladas por la Secretaría de Estado de Empleo y por la Secretaría General de FOGASA. La Ministra de Empleo y Seguridad Social no ha formulado alegaciones.

A la vista de las citadas alegaciones, el Tribunal de Cuentas ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del Anteproyecto de Informe y, en los casos en que se ha considerado necesario plantear algunas consideraciones respecto al contenido de las alegaciones, se han reflejado mediante notas a pie de página.

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

La totalidad de las alegaciones formuladas se adjuntan al presente Informe.

### I.4.- NORMATIVA APLICABLE

Además de la legislación de carácter general aplicable a las Administraciones públicas, entre otras, la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria; la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC); y el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); el marco normativo regulador de la gestión de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA está constituido, entre otras, por las siguientes disposiciones:

- 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 (Estatuto de los Trabajadores).
- Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.
- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
- Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.
- Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

- Real Decreto 372/2001, de 6 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.
- Real Decreto 1717/2012, de 28 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2013.
- Orden de 20 de agosto de 1985, por la que se desarrolla el artículo 32 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre conclusión de acuerdos de devolución de las cantidades satisfechas por el Fondo de Garantía Salarial.
- Orden TIN/2942/2008, de 7 de octubre, por la que se crea un registro electrónico en el Fondo de Garantía Salarial y se establecen los criterios generales de tramitación electrónica de determinados procedimientos.
- Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.
- Convenio 173 de la Organización Internacional del Trabajo. Instrumento de ratificación del Convenio sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador, adoptado en Ginebra el 23 de junio de 1992.
- Resolución de 3 de abril de 2008, de la Secretaría General del Fondo de Garantía Salarial, por la que se aprueba el modelo de impreso de solicitud de prestaciones.
- Resolución de 3 de junio de 2011, del Fondo de Garantía Salarial, para la aplicación de la disposición transitoria tercera de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
- Resolución de 3 de junio de 2011, del Fondo de Garantía Salarial, sobre actuación en los casos de extinción de contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en las empresas de menos de 25 trabajadores.

## 1.5.- NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL

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

En este contexto, el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, así como el artículo 1 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento del FOGASA, le define como un organismo autónomo, adscrito al actual Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

En concreto, corresponde actualmente al FOGASA garantizar a los trabajadores la percepción de los salarios y las indemnizaciones por despido o extinción de la relación laboral, siempre que estuvieran pendientes de pago a causa de insolvencia o procedimiento concursal del empresario.

Respecto a la estructura organizativa del FOGASA, de acuerdo con el artículo 4 del citado Real Decreto 505/1985, su dirección y gobierno corresponde al Consejo Rector y a la Secretaría General. El siguiente gráfico muestra la estructura orgánica del FOGASA:

Gráfico 1  
Organigrama



Las atribuciones de cada uno de los órganos del FOGASA son las siguientes:

- a) El Consejo Rector es el órgano superior colegiado de dirección y está integrado por su Presidente (cargo que ostenta el titular de la Secretaría de Estado de Empleo), cuatro representantes de la Administración Pública, cinco de las organizaciones sindicales, cinco de las organizaciones empresariales y el Secretario (el Secretario General del FOGASA).

Corresponde al Consejo Rector elaborar los criterios generales de actuación del FOGASA; conocer la situación y evolución económica del organismo; proponer al Gobierno, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las medidas oportunas para el cumplimiento de sus fines; aprobar el anteproyecto de presupuestos y su liquidación anual; y aprobar la Memoria

anual de actividades del organismo. El Consejo Rector se debe reunir, previa convocatoria de su Presidente, al menos dos veces al año.

- b) La Secretaría General es el órgano permanente de dirección y gestión del FOGASA y su titular, con nivel orgánico de subdirector general, es nombrado por el Ministro de Empleo y Seguridad Social y ostenta la representación del FOGASA y la jefatura de todos sus servicios y de su personal.

Corresponde a la Secretaría General ejecutar los acuerdos del Consejo Rector; y ejercer y desarrollar las funciones directivas, administrativas, de gestión y cualesquiera otras no reservadas al propio Consejo Rector. Asimismo, debe elaborar y elevar al Consejo Rector, para su aprobación, el anteproyecto de presupuestos, su liquidación anual y la memoria anual de actividades.

Por otra parte, también corresponde a la Secretaría General la autorización de todos los gastos y la ordenación de los pagos, aprobar los expedientes administrativos de solicitud de prestaciones de garantía salarial y cualquier otro tipo de actuaciones que puedan afectar a los fines o intereses del FOGASA. El Secretario General es el órgano facultado para ejercitar los derechos y acciones judiciales y extrajudiciales conducentes a una eficaz subrogación de los créditos laborales satisfechos y a su seguimiento e informar periódicamente de su gestión al Consejo Rector.

- c) Para la instrucción de los expedientes de las prestaciones de garantía salarial y para realizar las oportunas actuaciones subrogatorias<sup>1</sup> existen 53 UAP del FOGASA (una UAP en cada una de las 50 capitales de provincia y tres UAP en las ciudades de Gijón, Ceuta y Melilla).

De acuerdo con lo dispuesto en artículo 9 del Real Decreto 505/1985, al frente de cada UAP se encuentra un funcionario encargado de coordinar las actividades del FOGASA y ejecutar las directrices de los órganos rectores. Asimismo, a las UAP se adscribe el personal necesario para el desarrollo de sus funciones, en particular licenciados en Derecho, habilitados para dar cumplimiento a los trámites oportunos ante la jurisdicción correspondiente y ejercer las acciones subrogatorias y de seguimiento.

En cada provincia existe una Comisión de Seguimiento del FOGASA, presidida por el Director Provincial de Trabajo y Seguridad Social e integrada por tres representantes de la Administración General del Estado (AGE), tres de las Organizaciones sindicales y tres de las Organizaciones empresariales más representativas, con arreglo a la Ley.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Real Decreto 505/1985, a las UAP les corresponden las siguientes funciones específicas en materia de prestaciones de garantía salarial:

---

<sup>1</sup> Estas actuaciones surgen de la obligación legal que tiene el FOGASA de subrogarse en los derechos que ostentan los trabajadores frente al empresario declarado insolvente o en concurso de acreedores, una vez que el citado organismo ha abonado las correspondientes prestaciones de garantía salarial cuyos importes debieron haber sido satisfechos por los citados empresarios.

- Instruir los expedientes administrativos de solicitud de prestaciones de garantía salarial, elevando a la Secretaría General la correspondiente propuesta de resolución.
- Visar, por el Jefe de Unidad, los expedientes instruidos por el personal a su cargo.
- Ejercer la representación judicial y extrajudicial a través de los Letrados<sup>2</sup> adscritos, en los procedimientos de la jurisdicción social y mercantil.

Las actuaciones del FOGASA respecto a las prestaciones de garantía salarial tienen tres fases claramente diferenciadas:

- 1ª. Las actuaciones precautorias ante la jurisdicción social y la jurisdicción mercantil, para defender los intereses públicos (se analizan en los epígrafes II.2.1, II.2.2 y II.2.3 del presente Informe).
- 2ª. Las actuaciones protectoras para la instrucción, revisión, aprobación y pago de las prestaciones de garantía salarial (se analizan en el epígrafe II.2.4 del presente Informe).
- 3ª. Las actuaciones recuperatorias de las deudas de los empresarios declarados insolventes o en concurso de acreedores, en relación a las cantidades abonadas por el FOGASA a los trabajadores en concepto de prestaciones de garantía salarial y que debieron haber sido abonadas por dichos empresarios (se analizan en el subapartado II.3 del presente Informe).

El FOGASA, hasta el ejercicio 2013, ha cumplido con su obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas y con el deber de colaboración con este Tribunal durante la ejecución de esta fiscalización. Las cuentas anuales del ejercicio 2013 formuladas por el FOGASA fueron puestas a disposición del Tribunal de Cuentas para realizar las actuaciones fiscalizadoras correspondientes. Las cuentas anuales del ejercicio 2013 fueron rendidas al Tribunal de Cuentas el día 7 de octubre de 2014, fuera del plazo legal establecido para ello, que terminó el 31 de agosto de 2014.

Por otra parte, y en relación con la gestión y control de las prestaciones de garantía salarial, hay que indicar que el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 6 de noviembre de 2003, aprobó el *"Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001"*. Dicho Informe analizaba, concluía y recomendaba diversas cuestiones sobre la gestión, tramitación y pago de las prestaciones de garantía salarial, referidas, fundamentalmente, a los procedimientos implantados en el ejercicio 2001 y anteriores. En el subapartado II.6 del presente Informe se incluyen los resultados del seguimiento de las recomendaciones formuladas en el mencionado Informe, así como de las recomendaciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

---

<sup>2</sup> Además de los Letrados del FOGASA, este organismo ha creado la figura de los gestores jurídicos, con nivel orgánico inferior a los Letrados, pero con habilitación para asistir a los juicios cuando estén en posesión del título de Licenciado en Derecho. Por ello, las referencias que en este Informe se efectúan a los Letrados del FOGASA en relación con las actuaciones judiciales que desarrollan, deben entenderse también realizadas en relación con los gestores jurídicos habilitados del FOGASA.

## II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

### II.1.- LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL: CONSIDERACIONES GENERALES, EVOLUCIÓN Y FINANCIACIÓN

#### II.1.1.- Consideraciones generales

Con carácter general, las prestaciones de garantía salarial son cantidades que el FOGASA abona a los trabajadores en los supuestos de declaración de insolvencia o concurso de acreedores de los empresarios, siempre que estos no hubieran abonado al trabajador los salarios y/o las indemnizaciones a las que legalmente tenían derecho.

El FOGASA abona las prestaciones de garantía salarial en tres supuestos diferenciados:

1. Responsabilidad subsidiaria, en el supuesto de declaración de insolvencia o concurso de acreedores del empresario como consecuencia de sentencia, auto, acto de conciliación judicial o resolución administrativa a favor del trabajador en los supuestos de despido o extinción del contrato, siempre que sea por alguna de las siguientes causas:
  - a) A instancia del trabajador, por incumplimiento empresarial (artículo 50 del Estatuto de los Trabajadores).
  - b) Regulación de empleo extintiva por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores).
  - c) Extinción del contrato por causas objetivas (artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores).
  - d) Extinción de los contratos derivados de modificación sustancial de las condiciones de trabajo de carácter colectivo, incluidos los traslados colectivos, y de suspensión o extinción colectivas de las relaciones laborales (artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal –LECO-)
  - e) Extinción de determinados contratos temporales o de duración determinada en los supuestos legalmente previstos.
2. Responsabilidad directa: de acuerdo con el recientemente derogado artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores<sup>3</sup>, en vigor durante todo el ejercicio fiscalizado, el FOGASA asumía directamente el pago de una parte de la indemnización, sin necesidad de declaración previa de insolvencia o procedimiento concursal del empresario, en los supuestos de trabajadores con contrato indefinido en empresas de menos de 25 trabajadores cuyos contratos se hubieran extinguido por las causas previstas en los artículos 51 y 52 del Estatuto de los Trabajadores o en el artículo 64 de LECO (despidos objetivos o colectivos, siempre que no hubieran sido calificados como improcedentes).

---

<sup>3</sup> Precepto suprimido, con efectos desde 1 de enero de 2014, en virtud de la disposición final quinta de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

Estos pagos que fueron asumidos directamente por el Fondo no dieron lugar a recuperación de cantidades, por lo que no procedió efectuar subrogación.

3. Supuestos de fuerza mayor con exoneración: la autoridad laboral competente, mediante la resolución administrativa correspondiente (artículo 51.7 del Estatuto de los Trabajadores en relación con el artículo 17 del Real Decreto 505/85), puede acordar que el FOGASA satisfaga total o parcialmente las indemnizaciones por extinción de los contratos de los trabajadores fundada en causa de fuerza mayor (catástrofes naturales, incendios, etc.), sin perjuicio del derecho que conserva el FOGASA a resarcirse del empresario.

En consecuencia, solo pueden ser beneficiarios de las prestaciones de garantía salarial los trabajadores por cuenta ajena, vinculados por una relación laboral a alguno de los empresarios enumerados en el artículo 1.2 del Estatuto de los Trabajadores, cuando sean titulares de un crédito laboral (por salarios, salarios de tramitación y/o indemnizaciones no satisfechos por el empresario declarado judicialmente en situación de insolvencia o concurso de acreedores), reconocido en virtud de un título ejecutivo expedido a su favor (sentencia, auto, acto de conciliación judicial o resolución administrativa)<sup>4</sup>.

Por el contrario, no pueden ser beneficiarios de prestaciones de garantía salarial los funcionarios públicos ni el personal al servicio de las Administraciones Públicas cuando su relación se regule por normas administrativas o estatutarias; los consejeros o miembros de los órganos de administración de las empresas; los familiares del empresario, siempre que convivan con él (el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad, afinidad o adopción hasta el segundo grado inclusive), salvo que demuestren su condición de asalariado; la actividad de quienes intervengan en operaciones mercantiles, a su riesgo y ventura, por cuenta de uno o más empresarios; los empleados del hogar; y los socios de cooperativas.

El derecho de los trabajadores a percibir una prestación de garantía salarial del FOGASA prescribe al año desde la fecha del acto de conciliación, sentencia, auto o resolución de la autoridad laboral en la que se reconozca la deuda del empresario por salarios o indemnizaciones.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, el abono de las prestaciones de garantía salarial a los trabajadores se efectúa por los siguientes conceptos:

- a) Los salarios devengados y pendientes de cobro por el trabajador a causa de declaración de insolvencia o concurso del empresario.

A los efectos exclusivos del pago de las prestaciones de garantía salarial, se considera salario la cantidad reconocida como tal en el acto de conciliación, resolución judicial o, en su caso, certificación de la administración concursal, por todos los conceptos a que se refiere el artículo 26.1 del Estatuto de los Trabajadores (esto es, la totalidad de las percepciones económicas de

---

<sup>4</sup> Los empresarios también pueden resultar beneficiarios en caso de resarcimiento de una parte de la indemnización abonada a los trabajadores en caso de despidos objetivos o extinción colectiva del contrato de trabajo anteriores al 15 de julio de 2012 (fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad).

los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, que retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, así como los períodos de descanso computables como de trabajo), incluyendo las cantidades percibidas por vacaciones no disfrutadas, así como los salarios de tramitación<sup>5</sup>, con los límites establecidos legalmente.

Independientemente del importe total que el empresario pueda adeudar al trabajador en concepto de salarios, el FOGASA solo abona, tanto por los salarios ordinarios como por los de tramitación, conjunta o separadamente, el importe máximo resultante de multiplicar el doble del salario mínimo interprofesional (SMI) diario, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias, por el número de días de salario pendientes de pago, con un máximo de ciento veinte días (6.010,80 euros para el ejercicio 2013).

- b) Las indemnizaciones reconocidas como consecuencia de sentencia, auto, acto de conciliación judicial<sup>6</sup> o resolución administrativa a favor de los trabajadores a causa de despido (improcedente o nulo) o extinción de los contratos laborales conforme a los artículos 50, 51 y 52 del Estatuto de los Trabajadores y 64 de la Ley Concursal, así como las indemnizaciones por finalización de contratos temporales o de duración determinada en los casos que procedan, siempre con los límites establecidos legalmente.

Por su parte, el FOGASA solo paga como importe máximo de la indemnización a la que tienen derecho los trabajadores, en los supuestos de despido o extinción de los contratos, la parte correspondiente a treinta días por año de servicio, con el límite máximo de una anualidad, sin que el salario diario, base del cálculo, pueda exceder del doble del SMI, incluyendo la parte proporcional de las pagas extraordinarias (18.282,85 euros en el ejercicio 2013).

En los supuestos de responsabilidad directa del FOGASA la cuantía satisfecha a la empresa o al trabajador es la correspondiente a 8 días por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores al año, con el límite del doble del SMI y una anualidad (7.313,14 euros en el ejercicio 2013).

El siguiente cuadro muestra la evolución de los límites máximos de los importes de las prestaciones de garantía salarial que abona el FOGASA, en función de la cuantía del SMI, correspondientes al período 2012 a 2014:

---

<sup>5</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56 del Estatuto de los Trabajadores, los salarios de tramitación equivalen a una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta la notificación de la sentencia que declarase la improcedencia del despido, o hasta que el trabajador hubiera encontrado otro empleo, si la colocación fuera anterior a dicha sentencia. Desde la entrada en vigor del citado Real Decreto-Ley 3/2012 (12 de febrero de 2012), los salarios de tramitación solo se reconocen en los supuestos en que el empresario opte por la readmisión del trabajador y siempre en los despidos improcedentes o declarados nulos.

<sup>6</sup> Lo acordado en la conciliación administrativa no tiene efectos para el FOGASA. Por ello, no debe abonar ni las indemnizaciones ni los salarios de tramitación, para evitar un posible consenso en fraude de ley entre empresario y trabajador.

**Cuadro 1**  
**LÍMITES DE LAS PRESTACIONES A ABONAR POR EL FOGASA**  
**Ejercicios 2012 a 2014**  
(En euros)

IMPORTE	2012		2013	2014
	Hasta 14 de julio	Desde 15 de julio		
SMI diario	21,38		21,51	21,51
Triple/doble del SMI diario con inclusión de pagas extras <sup>7</sup>	74,68	49,79	50,09	50,09
Límite de los salarios	11.202,00	5.974,80	6.010,80	6.010,80
Límite de las indemnizaciones	27.258,20	18.173,35	18.282,85	18.282,85
Límite de pago directo por FOGASA	10.903,28	7.269,34	7.313,14	Suprimido

Fuente: portal web del FOGASA

El siguiente cuadro muestra la evolución del número de trabajadores que percibieron prestaciones de garantía salarial, según información del propio FOGASA, así como el tamaño de las empresas en las que trabajaban dichos beneficiarios:

**Cuadro 2**  
**NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ABONADAS POR FOGASA**  
**Ejercicios 2012 y 2013**

EXPEDIENTES / BENEFICIARIOS	2012	2013
Expedientes aprobados	160.036	154.357
Trabajadores beneficiarios de prestaciones	254.931	234.686
<b>EMPRESAS</b>		
Empresas menos de 25 trabajadores	81.884	79.998
Empresas de más de 5.000 trabajadores	3	3
Resto de empresas	2.370	2.351
<b>TOTAL</b>	<b>84.257</b>	<b>82.352</b>

Fuente: Memorias de gestión del FOGASA.

Del cuadro anterior se deduce que en el ejercicio 2013 tanto el número de trabajadores que fueron beneficiarios de las prestaciones de garantía salarial como el de empresas disminuyeron en un 8% y 2%, respectivamente. A pesar de estas disminuciones, en el ejercicio 2013 existieron obligaciones pendientes de imputar al presupuesto de gasto por un importe de 52.018.153 euros, derivadas de un

<sup>7</sup> Mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, que entró en vigor el 15 de julio de 2012, se modificó el artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, disminuyendo el límite máximo de las prestaciones a abonar por el FOGASA (del triple al doble del SMI).

total de 7.612 expedientes de prestaciones que afectaban a 10.777 trabajadores que no habían cobrado su prestación.

Respecto al tamaño de las empresas que fueron declaradas en insolvencia o en concurso de acreedores, en los ejercicios 2012 y 2013, el 97% eran de menos de 25 trabajadores, siendo prácticamente residual el número de empresas de más de 5.000 trabajadores.

Durante el ejercicio 2013, el FOGASA aprobó un total de 154.357 expedientes de prestaciones de garantía salarial, incluyendo cada expediente la relación de trabajadores con derecho a percibir estas prestaciones. El número medio de trabajadores por cada expediente en el ejercicio 2012 fue de 1,6; mientras que en el ejercicio 2013 fue de 1,5.

### **II.1.2.- Evolución de las prestaciones de garantía salarial. Situación actual del Fondo de Garantía Salarial**

El análisis de las prestaciones de garantía salarial pagadas por el FOGASA en el ejercicio 2013 viene condicionado necesariamente por los efectos de las reducciones de plantilla en las empresas, el cierre de empresas, el aumento de las insolvencias empresariales y el incremento de los procesos concursales, que en su mayoría finalizan con la liquidación de las empresas en concurso, lo que ha supuesto un aumento paulatino en el número de prestaciones de garantía salarial solicitadas al FOGASA en los últimos ejercicios.

El anexo 1 de este Informe recoge tanto el número de expedientes aprobados por el FOGASA como el número de trabajadores beneficiarios de las prestaciones, los importes pagados y el personal del FOGASA que prestaba sus servicios en este organismo desde 2004 a 2013, según información que consta en el portal web de la Entidad. Asimismo, el anexo 2 recoge la relación de expedientes aprobados y pagados por el FOGASA en este período en función de la plantilla de trabajadores del organismo al final de cada ejercicio.

Como se desprende de los citados anexos, la relación entre los expedientes aprobados por el FOGASA y la plantilla del organismo se mantuvo constante durante el período 2004 a 2007 (en torno a los 100 expedientes por trabajador y año).

Según se recoge en el anexo 3, a partir del ejercicio 2007, en los Juzgados de lo Mercantil se fue incrementando significativamente (un 765% en el período 2007 a 2013) el número de sentencias en las que se declaraba la situación de concurso de acreedores del empresario y, consecuentemente, el número de trabajadores despedidos por estas empresas que no habían percibido los salarios e indemnizaciones a las que tenían derecho. Dicho incremento contrasta con la escasa variación del personal que prestaba sus servicios en el FOGASA y que fue de tan solo un 4%.

Esta situación pone de manifiesto, por un lado, una mejora considerable en la productividad de los trabajadores del FOGASA respecto a la gestión de estas prestaciones de garantía salarial, si bien ha supuesto, por otro lado, un aumento muy considerable en el tiempo medio de tramitación de estos expedientes (de 185,47 días en el ejercicio 2012 por término medio se pasó a 201,52 días en el ejercicio

2013) y del número de expedientes pendientes de resolver al final de cada ejercicio (de 132.912 expedientes a 31/12/2012 se pasó a 221.384 a 31/12/2013).

En el ejercicio 2013, tanto las principales UAP como los SSCC del FOGASA se encontraban colapsados por la ingente cantidad de solicitudes de prestaciones de garantía salarial recibidas y por la imposibilidad de tramitarlas en el plazo legal máximo de tres meses establecido en el artículo 28.7 del Real Decreto 505/1985.

La situación del FOGASA en el ejercicio 2013 denota una falta de previsión del propio organismo, que debería haber adoptado medidas urgentes y extraordinarias para paliar los efectos del progresivo y predecible aumento de solicitudes de prestaciones, máxime cuando la acumulación de expedientes en el FOGASA no ha sido consecuencia de un hecho económico aislado e imprevisto sino producto de la situación de desaparición generalizada por la que vienen atravesando las empresas en los últimos años. La situación económica de los últimos años debería haber sido causa suficiente para reforzar los recursos humanos del FOGASA, debido a su condición de organismo directamente afectado por el aumento de los despidos, como sucedió con el SEPE.

Por tanto, el FOGASA ha tenido que afrontar los efectos del cúmulo de expedientes de prestaciones de garantía salarial, como consecuencia directa del incremento del número insolvencias y concurso de acreedores con su ya de por sí mermada plantilla habitual, por la dificultad de reposición de efectivos a que se ve abocado a causa de las restricciones presupuestarias.

Los beneficiarios de las prestaciones que abona el FOGASA son trabajadores que provienen de prolongados procesos judiciales y que, cuando presentan sus solicitudes, pueden seguir sin trabajo y con sus prestaciones por desempleo agotadas. La espera adicional por término medio de 201,52 días en el ejercicio 2013 (en las UAP de Barcelona, Madrid y Valencia el plazo medio de resolución fue de 395, 379 y 354 días, respectivamente) en recibir las prestaciones procedentes del FOGASA, puede llevarles incluso a situaciones de exclusión social, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la Defensora del Pueblo ante las innumerables quejas presentadas por los trabajadores, indefensos por un procedimiento administrativo que se prolonga en el tiempo.

Asimismo, la falta del personal necesario para atender al desmesurado aumento de la carga de trabajo producido en las UAP ha supuesto inevitablemente la existencia de ineficiencias en otras áreas del organismo, como la de las actuaciones jurídicas que desarrollan los Letrados del FOGASA, que podrían estar generando el pago de prestaciones fraudulentas y una escasa recuperación de deuda.

En este contexto general, con el fin de acelerar la resolución de los expedientes pendientes, en el tercer trimestre del ejercicio 2013 el FOGASA formalizó una encomienda de gestión con una empresa pública, por importe de 3.267.000 euros, que se analiza más adelante y cuyo objeto fue ayudar al FOGASA en la gestión de los expedientes de prestaciones de garantía salarial mediante *"tareas de apoyo, instrumentales y de carácter accesorio, que se detallan en el anexo I" de la encomienda*". Por otra parte, se procedió a contratar como personal interino de apoyo a las UAP a un total de 136 personas pero por

un período máximo de tan solo cuatro meses<sup>8</sup>, contratación que no puede llegar a ser óptima con unos contratos de trabajo tan limitados en el tiempo y que no solventó el colapso de expedientes pendientes de tramitación<sup>9</sup>.

## II.1.3.- Financiación de las prestaciones de garantía salarial e imputación presupuestaria

### II.1.3.1.- FINANCIACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 33.5 del Estatuto de los Trabajadores, el FOGASA se financia con las aportaciones de todos los empresarios. Por su parte, el artículo 3 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, establece que para el cumplimiento de sus fines, el FOGASA dispone de los siguientes recursos:

- a) Las cotizaciones efectuadas por los empresarios, tanto públicos como privados, que empleen trabajadores por cuenta ajena.
- b) Las cantidades obtenidas por subrogación.
- c) Las rentas o frutos de su patrimonio o del patrimonio del Estado adscrito al Fondo.
- d) La venta de sus publicaciones.
- e) Las consignaciones o transferencias que puedan fijarse en los Presupuestos Generales del Estado.
- f) Cualesquiera otros previstos en las leyes.

Una de las fuentes de financiación permanente del FOGASA han sido las cotizaciones efectuadas por los empresarios, tanto si son públicos como privados. El tipo de cotización aplicable es el que se aprueba en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año. En el ejercicio 2013 este tipo fue del 0,2% y correspondió, exclusivamente, a los empresarios. La cotización del empresario en los contratos para la formación y el aprendizaje fue de 2,32 euros mensuales en el año 2013.

---

<sup>8</sup> Todos los contratos de interinos finalizaron el 31/12/2013 y algunos de ellos tuvieron un período de duración de tan solo dos meses e incluso de mes y medio.

<sup>9</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que, con fecha 4 de marzo de 2014, mediante Resolución de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, se ha autorizado la contratación de 48 personas interinas por un período de 18 meses. En relación con dicha alegación hay que indicar que, aunque esta medida conllevará a medio plazo una evidente mejora en el ejercicio las funciones de registro, control y archivo de la ingente documentación que se recibe diariamente en las UAP del FOGASA procedente de los Juzgados, la contratación de este personal no cubrirá la perentoria necesidad del FOGASA de contar con personal adicional para instruir el cúmulo de expedientes pendientes de resolver, ni el déficit estructural de Letrados que tiene el organismo y la insuficiente actuación en los Juzgados de lo Social y lo Mercantil.

Sin embargo, y a pesar de lo previsto en el apartado 5 del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, además de los ingresos por cotizaciones, en la práctica, la principal fuente de financiación de las prestaciones abonadas por el FOGASA en los últimos ejercicios corresponde a los recursos obtenidos por la venta de títulos de deuda pública en los que el FOGASA había ido materializando los remanentes de tesorería obtenidos en los ejercicios anteriores a 2008.

En el cuadro siguiente se recogen los ingresos obtenidos por el FOGASA, incluidos en las cuentas anuales de los ejercicios 2012 y 2013 rendidas al Tribunal:

**Cuadro 3**  
**DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR EL FOGASA**  
**Ejercicios 2012 y 2013**  
**(En euros)**

CONCEPTO	EJERCICIO 2012	EJERCICIO 2013
Venta de deuda del sector público	1.137.376.639	536.559.583
Cotizaciones de empresarios	468.271.698	432.370.135
Tasas y otros ingresos	127.176.632	138.122.090
Transferencias del Estado	94.124.360	40.907.739
<b>TOTAL</b>	<b>1.826.949.329</b>	<b>1.147.959.547</b>

Fuente: Presupuesto de ingresos del FOGASA.

Del cuadro anterior se deduce, tal y como se ha indicado anteriormente, que los mayores derechos reconocidos por el FOGASA corresponden a la venta de títulos de deuda pública en los ejercicios 2012 y 2013, representando el 62% y 47% respectivamente, mientras que los ingresos por cotizaciones empresariales representaron tan solo el 26% y 38%, respectivamente.

Por otra parte, según se deduce de la información de las cuentas anuales del 2013 formuladas por FOGASA, el saldo de sus títulos de deuda pública ascendió a 427.343.598 euros, importe que el organismo, para financiarse en 2014, pondrá a la venta en dicho año, tal y como consta en los Presupuestos Generales del Estado para el citado año.

Por todo lo expuesto anteriormente, y una vez extinguida esta fuente de financiación excepcional del organismo, el Consejo Rector del FOGASA deberá estudiar la viabilidad financiera del organismo.

#### II.1.3.2.- IMPUTACIÓN PRESUPUESTARIA

Las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA son imputadas al programa presupuestario 223M "*Prestaciones de garantía salarial*" y al concepto 481 "*Transferencias corrientes a familias e instituciones sin fines de lucro por pago de prestaciones acordadas a trabajadores según la legislación vigente, incluidas obligaciones de ejercicios anteriores*".

Las obligaciones reconocidas por el FOGASA en los ejercicios 2012 y 2013 en el concepto 481, desglosadas por salarios e indemnizaciones, fueron las siguientes:

**Cuadro 4**  
**PRESTACIONES ABONADAS POR EL FOGASA**  
**EJERCICIOS 2012 Y 2013**  
(En euros)

TIPO DE PRESTACIÓN	2012	2013	Variación
Indemnizaciones	1.028.113.575	973.182.914	(5%)
Salarios	501.974.790	400.426.931	(20%)
<b>TOTAL</b>	<b>1.530.088.365</b>	<b>1.373.609.845</b>	<b>(10%)</b>

Fuente: Según portal web del FOGASA

Como se desprende del cuadro anterior, el 71% de las obligaciones reconocidas por el FOGASA en el ejercicio 2013 (973.182.914 euros) corresponde a indemnizaciones satisfechas a trabajadores, mientras que el 29% restante (400.426.931 euros) se refiere a salarios. Los porcentajes fueron muy similares en el ejercicio 2012 (67% y 33%, respectivamente).

La disminución de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2013 con respecto a 2012 no guarda relación directa con una disminución en el número de expedientes resueltos por el FOGASA, como puede comprobarse en el cuadro siguiente:

**Cuadro 5**  
**EVOLUCIÓN DE EXPEDIENTES DE PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**  
**EJERCICIOS 2012 A 2014**

EJERCICIO	EVOLUCIÓN DE EXPEDIENTES DE PRESTACIONES (1)			
	PENDIENTES DE RESOLVER AL INICIO DEL EJERCICIO	SOLICITUDES DEL EJERCICIO	RESUELTOS DURANTE EL EJERCICIO	PENDIENTES DE RESOLVER AL FINAL DEL EJERCICIO
2012	79.212	207.067	153.367	132.912
2013	132.912	246.752	158.280	221.384
Hasta 07/04/2014	221.384	51.514	27.656	245.242

(1) Información correspondiente exclusivamente a expedientes iniciales. No incluye revisiones de oficio, pagos derivados de juicios directos, etc. (Fuente: Sistema Integral de Información. FOGASA. El número de expedientes aprobados en el ejercicio 2013 según el sistema Integral de Información (158.280) no coincide con la información publicada en el portal web del FOGASA (154.357), diferencia que debe ser subsanada por el FOGASA.

De los 221.384 expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de resolver a final del ejercicio 2013, el 67% (148.260 expedientes) fueron asignados al denominado "Proyecto GRETA", que se analiza en un apartado específico de este Informe.

La reducción en el importe de las prestaciones abonadas fue consecuencia, por un lado, de las reformas legislativas acaecidas en el ejercicio 2012, cuyos efectos económicos (disminución de la cuantía máxima de las prestaciones abonadas por el FOGASA, del triple al duplo del SMI y de 150 días a 120 días de salarios) ya comenzaron a notarse durante el ejercicio 2013, así como por la falta de crédito presupuestario en el ejercicio 2013 para atender el pago de las prestaciones de garantía salarial, a pesar de que los créditos iniciales tuvieron que ser modificados en 530.651.000 euros, cuantía que también resultó insuficiente, según se infiere de los datos que se exponen a continuación:

**Cuadro 6**  
**CRÉDITOS INICIALES Y MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS. CONCEPTO 481**  
**EJERCICIOS 2012 A 2014**  
**(En euros)**

EJERCICIO	CRÉDITOS INICIALES	MODIFICACIONES DE CRÉDITO	CRÉDITOS DEFINITIVOS
2012	1.250.000.000	300.000.000	1.550.000.000
2013	843.000.000	530.651.000	1.373.651.000
2014	1.348.000.000	-	-

Fuente: Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio

Como puede observarse en el cuadro anterior, a pesar de que a finales del ejercicio 2012 quedaron pendientes de resolver 132.912 expedientes, los créditos iniciales del FOGASA aprobados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013 en el concepto 481 ascendieron a tan solo a 843.000.000 euros, importe inferior en casi un 33% al de los créditos iniciales del ejercicio anterior y un 46% menor al total de las obligaciones reconocidas en el ejercicio 2012, en el que también se tuvo que autorizar un suplemento de crédito de 300.000.000 de euros, financiado con el remanente de tesorería del organismo.

Estas modificaciones de créditos se han venido produciendo sistemáticamente en el FOGASA en los últimos ejercicios, lo que pone de manifiesto una falta de previsión que genera una permanente insuficiencia de créditos para cubrir los gastos de cada ejercicio para esta finalidad y ello a pesar de que se conoce el gasto real de ejercicios anteriores y el incremento paulatino de expedientes pendientes de aprobación.

Al respecto hay que señalar que la modificación de crédito en el ejercicio 2013 (530.651.000 euros) resultó también insuficiente para atender la financiación de las prestaciones que debía abonar el FOGASA, como lo demuestra el hecho de que al final del ejercicio (fijado por el organismo en el 16 de diciembre de 2013) en el "buzón de prestaciones" de la Subdirección de Prestaciones del FOGASA, un total de 7.612 expedientes que afectaban a 10.777 trabajadores, por importe de 52.018.153 euros (12.171.319 euros en concepto de salarios y 39.846.834 por indemnizaciones) estaban pendientes de resolución por no existir crédito suficiente para realizar su pago.

De igual forma, aunque los créditos iniciales del FOGASA para el ejercicio 2014 se han incrementado un 60% con respecto al anterior, su importe solo equivale al 98% de las obligaciones reconocidas para el pago de prestaciones de garantía salarial en el ejercicio 2013.

Dado que a 1 de enero de 2013 estaban pendientes de resolver 132.912 expedientes y que en el ejercicio 2013 se reconocieron obligaciones por importe de 1.373.280.381 de euros para el pago de estas prestaciones, y teniendo en cuenta que a 31 de diciembre de 2013 el número de expedientes pendientes de resolver ascendía a 221.384 y solo existe crédito presupuestario para el ejercicio 2014 de 1.348.000.000 euros, es evidente que dicho crédito resultará claramente insuficiente y habrá de ser nuevamente ampliado.

Es más, una simple media aritmética de los datos del propio FOGASA indicaría que el coste por expediente aprobado en el ejercicio 2013 fue de 8.899 euros, por lo que si a 31 de diciembre de 2013 un total de 221.384 expedientes estaban pendientes de resolver, el crédito necesario para el abono de estas prestaciones ascendería 1.970.000.000 euros, muy superior al crédito inicial del ejercicio 2014 que es de 1.348.000.000 euros, y sin tener presente las nuevas solicitudes que se presentarán en el propio ejercicio 2014 (hasta el 7 de abril se habían formulado 27.656).

Por otra parte, la memoria justificativa, de 16 de mayo de 2013, de la encomienda de gestión formalizada por el FOGASA con una empresa pública, a la que se ha hecho mención anteriormente y que se analiza más adelante, ya recogía que a esa fecha el período medio de espera para el cobro de una prestación de garantía salarial fue de 210,4 días. En relación con ello hay que indicar que el plazo medio de pago de estos expedientes, calculado por el Tribunal de Cuentas para todo el ejercicio 2013, fue de 201,52 días.

A pesar, de que el FOGASA ya conocía estos datos cuando elaboró su presupuesto de gastos para el año 2014, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año se refleja que el plazo medio de tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial previstos en el artículo 33.1 y 33.2 del Estatuto de los Trabajadores fue de tan solo 196,73 días, mientras que el plazo medio de los expedientes previsto en el artículo 52. c) del Estatuto de los Trabajadores (despidos colectivos que se tramitan a través de un Expediente de Regulación de Empleo) fue de 163,34 días. Esta información no se corresponde con la gestión real de las prestaciones de garantía salarial.

## II.2.- PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES ABONADAS POR EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL

En la gestión y el control de las prestaciones de garantía salarial que realiza el FOGASA hay que destacar dos momentos procesales claramente diferenciados, con distinto contenido y finalidad, que son los siguientes:

- 1º. La comparecencia de los Letrados del FOGASA ante la jurisdicción competente cuando, ante una situación de despido de un trabajador, son convocados para la defensa en juicio de los intereses públicos.
- 2º. La tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial una vez que los trabajadores han obtenido un título ejecutivo que los habilita para exigir del FOGASA las correspondientes prestaciones (habitualmente una sentencia judicial en la que se condena al empresario al abono de los salarios e indemnizaciones no pagadas al trabajador).

Las demandas por despido, las demandas reclamando una cantidad al FOGASA, así como las ejecuciones y declaraciones de insolvencia provisional de las empresas se sustancian en el orden social, mientras que la jurisdicción mercantil es competente para conocer de los procesos relacionados con las empresas en situación de concurso de acreedores, por lo que los resultados del análisis de las actuaciones que los Letrados del FOGASA desarrollan en cada ámbito competencial se exponen de forma separada. En el siguiente cuadro se incluyen los importes de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el organismo, en función de su origen:

**Cuadro 7**  
**DESGLOSE DE LAS PRESTACIONES ABONADAS POR EL FOGASA**  
**Ejercicios 2012 y 2013**  
**(En euros)**

ORIGEN DE PRESTACIÓN	EJERCICIO 2012	EJERCICIO 2013
Ejecuciones laborales. Jurisdicción social	568.029.805	433.031.972
Procedimientos concursales. Jurisdicción mercantil	647.136.524	645.793.030
Responsabilidad directa del FOGASA	314.922.036	294.784.843
<b>TOTAL</b>	<b>1.530.088.365</b>	<b>1.373.609.845</b>

Fuente: Portal web del FOGASA

Como se desprende del cuadro anterior, del total de prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA en el ejercicio 2013, el 47% corresponde a pagos cuyo origen estaba directamente relacionado con sentencias dictadas en la jurisdicción mercantil en la que se incoaron los procedimientos concursales, un 32% como consecuencia de sentencias dictadas en la jurisdicción social por insolvencias empresariales y el 21% restante a pagos directos efectuados por el FOGASA a trabajadores despedidos por empresas de menos de 25 trabajadores y con contrato fijo.

### II.2.1.- Actuaciones ante la jurisdicción social

El Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado prevé que, a propuesta del FOGASA, los Letrados del organismo sean nombrados Letrados Habilitados de la Abogacía del Estado, aunque orgánicamente dependen del FOGASA. Este nombramiento habilita a los Letrados del organismo para representar y defender en los juicios los intereses públicos y, en particular, los del propio FOGASA.

Asimismo, corresponde a estos Letrados ejercer, en el ámbito territorial correspondiente a la UAP a la que estuvieran adscritos, los derechos y acciones en que haya quedado subrogado el FOGASA frente al empresario declarado insolvente o en concurso de acreedores, realizando las actuaciones conducentes al reembolso de las cantidades satisfechas.

El Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, vigente desde el 11/12/2011, otorga al FOGASA plenas facultades de actuación en el proceso "como parte", esto es:

- Puede oponer toda clase de excepciones y medios de defensa y cuantos hechos puedan dar lugar a la desestimación total o parcial de la demanda, así como proponer y practicar pruebas e interponer toda clase de recursos contra las resoluciones que se dicten.
- Asimismo, debe alegar todos aquellos motivos de oposición que se refieran a la existencia de la relación laboral, circunstancias de la prestación, clase o extensión de la deuda o a la falta de cualquier otro requisito procesal o sustantivo.

El cumplimiento del preceptivo emplazamiento del FOGASA en el proceso judicial repercute significativamente en el posterior procedimiento de instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial. Así, cuando se trata de insolvencia del empresario, el funcionario instructor del FOGASA debe comprobar en el título ejecutivo si el organismo fue o no citado al juicio, ya que de este hecho se desprenden consecuencias muy diferentes:

- a) Si el FOGASA fue citado “como parte”, queda vinculado en la instrucción del expediente en vía administrativa por el contenido de la sentencia dictada, independientemente de que hubiera comparecido o no.
- b) Si el FOGASA no hubiera sido citado, podrá oponer en el momento de la instrucción del expediente todas las excepciones y motivos que estimara fundados, resultantes tanto de la documentación presentada por el trabajador como de la incorporada de oficio por el FOGASA (obtenida de las consultas efectuadas en las bases de datos de Afiliación y Recaudación de la TGSS y del MITRATEL<sup>10</sup>, sobre todas las cuestiones que deben tomarse en consideración para resolver los expedientes de prestaciones de garantía salarial (antigüedades, importes, caducidades, etc.). Es decir, puede oponer en ese momento las mismas excepciones y hechos que hubiera podido manifestar en juicio, de haber sido citado.

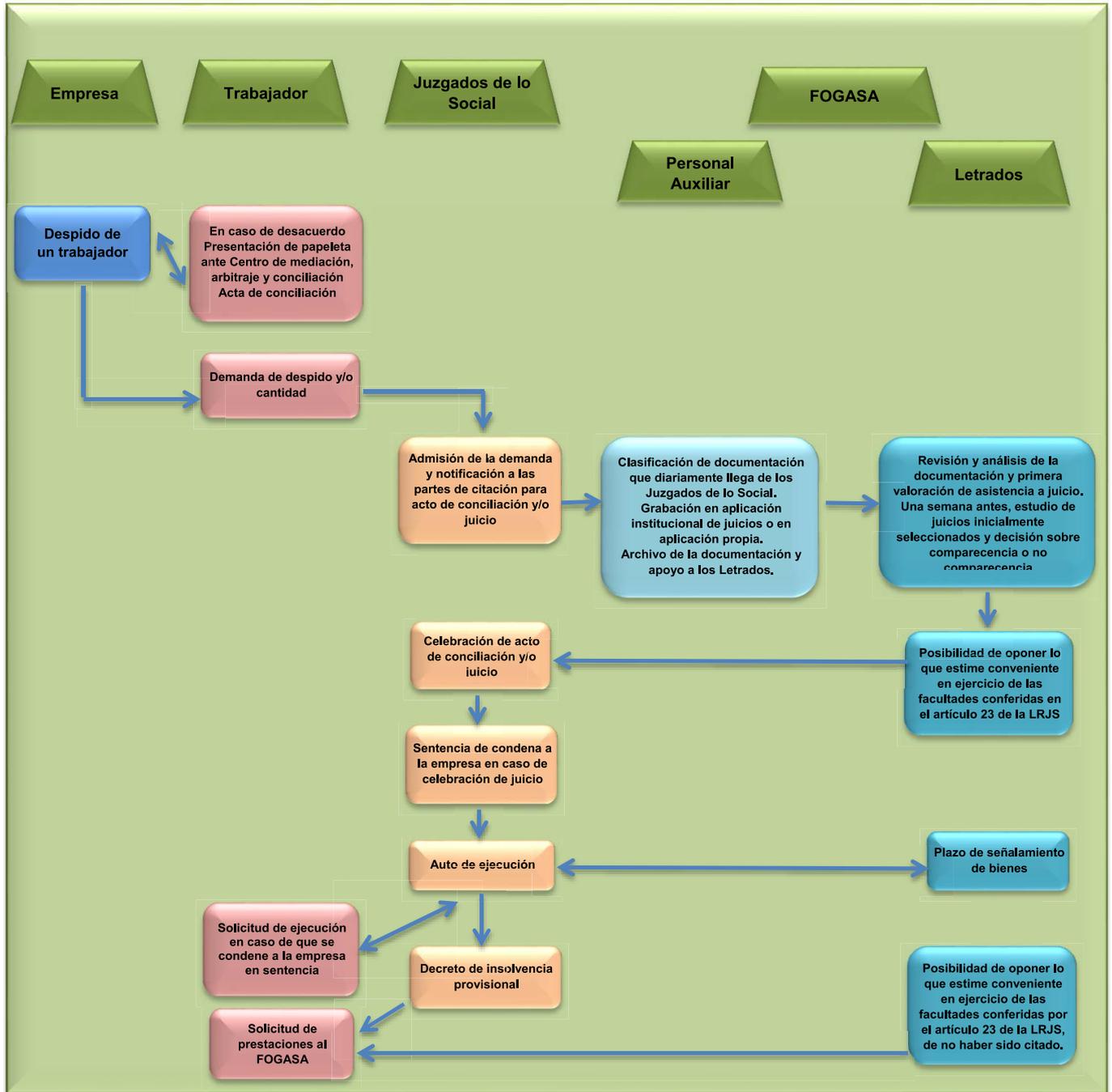
A continuación se expone un esquema característico del proceso (extrajudicial y judicial) que habitualmente precede a la tramitación por el FOGASA de expedientes de prestaciones de garantía salarial en los casos de insolvencia empresarial:

---

<sup>10</sup> El MITRATEL es una aplicación informática mediante la cual el personal del FOGASA puede obtener información de las bases de datos de la TGSS, como la vida laboral de los trabajadores, entre otra.

Gráfico 2

Esquema de proceso previo a la tramitación de expedientes de prestaciones de garantía salarial



Dentro de este extenso proceso, en el que al menos participan empresas, trabajadores, centros de mediación y arbitraje y Juzgados de lo Social, la intervención fundamental del FOGASA se concreta en su asistencia a los juicios relativos a las demandas de los trabajadores contra las empresas de los que se puedan derivar responsabilidades para el organismo.

Según se ha podido comprobar, las actuaciones jurídicas que desarrollan los Letrados del FOGASA en relación con los procesos judiciales tienen una incidencia directa en la determinación de la cuantía de las prestaciones de garantía salarial que debe asumir el organismo, y constituyen el medio más efectivo de cuantos dispone el FOGASA para evitar el reconocimiento de prestaciones de garantía salarial fraudulentas.

A continuación se exponen las principales incidencias y riesgos detectados en relación con el ejercicio de las actuaciones precautorias que desarrolla el FOGASA.

#### II.2.1.1.- RECEPCIÓN Y GRABACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN PROCEDENTE DE LOS JUZGADOS DE LO SOCIAL

La primera dificultad que tiene el FOGASA para el ejercicio de la labor precautoria es el tratamiento del ingente volumen de documentación que diariamente reciben las UAP procedentes de los Juzgados de lo Social y de los Tribunales Superiores de Justicia. Además, la información se recibe casi en su totalidad en soporte papel, lo que supone un importante riesgo de extravío de documentación y dificulta su adecuado control.

La documentación se recibe en las UAP sin clasificar, por lo que, a medida que el personal va registrando su entrada, procede a su separación por tipo de documentos (citaciones y emplazamientos, sentencias, recursos, desistimientos, actas de conciliación, providencias, insolvencias, ejecuciones, subrogaciones, etc.). Es más, en algunas provincias (y así se pudo constatar en la UAP de Sevilla), los Juzgados de lo Social emplazan al FOGASA en todos los casos, incluso en las demandas de los trabajadores contra las empresas solventes, que razonablemente pagarán los salarios e indemnizaciones a los trabajadores y, en consecuencia, nunca recibirán prestaciones del FOGASA. Este hecho, además de incrementar innecesariamente la carga de trabajo de las UAP, supone un deficiente aprovechamiento de los recursos humanos, ya que dichas demandas son rechazadas sin más por el FOGASA.

En la fiscalización se ha podido comprobar que solo el sellado y clasificación de esta información era ya inabarcable con la plantilla disponible en algunas UAP. Así, por ejemplo, en la UAP de Madrid, que en el año 2013 dispuso solo de dos personas (más un interino durante un período de cuatro meses) para efectuar el registro y clasificación de toda la documentación recibida en soporte papel, tanto la procedente de los 41 Juzgados de lo Social existentes en el Municipio de Madrid como la de los 2 de Móstoles, así como la del resto de organismos y entidades (Tribunal Superior de Justicia, Juzgados Mercantiles y Civiles, acuses de recibo, facturas, etc.).

Una vez clasificada la información recibida de los Juzgados de lo Social, en las diferentes UAP se procede a grabar parte de la documentación en aplicaciones específicas con el fin de poder controlar los procesos judiciales. Para ello, los SSCC del FOGASA crearon una aplicación para el control de los

procesos judiciales del orden social aunque su implantación en las diferentes UAP no fue obligatoria, por lo que algunas de estas UAP que disponían de aplicaciones informáticas propias optaron por seguir utilizándolas. Así, de las UAP fiscalizadas, Sevilla y Vizcaya tenían una aplicación propia mientras que Alicante, Barcelona y Madrid utilizaban la creada por los SSCC. En consecuencia los SSCC del FOGASA no disponían de información que les permitiera conocer el detalle de todos los procesos judiciales a los que había sido emplazado el organismo.

Por otra parte, el FOGASA no había impartido instrucciones concretas y criterios uniformes para la cumplimentación de la aplicación para el control de los procesos judiciales, por lo que las diferentes UAP grababan la información discrecionalmente. También se dejaba al arbitrio de las distintas UAP la decisión sobre qué sentencias grabar, y lo habitual era anotar solo las de los juicios a los que se había asistido.

Como consecuencia de lo anterior, no existe garantía alguna ni de la integridad ni de la homogeneidad y coherencia de los datos sobre los procesos judiciales que mensualmente recaba el FOGASA, procedentes de las diferentes aplicaciones utilizadas en las UAP. Por tanto, el FOGASA no dispone de información detallada sobre la evolución de los procesos judiciales a los que es emplazado, limitándose a recabar datos heterogéneos e incompletos que ni siquiera valida, lo que supone una significativa deficiencia de control.

#### II.2.1.2.- SELECCIÓN DE LOS JUICIOS POR LOS LETRADOS DEL FOGASA

La selección, por los Letrados del organismo, de los juicios a los que van asistir es una de las fases del procedimiento en la que existe mayor discrecionalidad de actuación para aquellos, y en la que se observa una total falta de control y seguimiento por parte de los SSCC del FOGASA, puesto que cada Letrado es el que decide, sin contrastar ni justificar ante los propios Jefes de unidad de la UAP, a los juicios a los que pretende asistir y a los que no.

Una vez efectuada la selección de las demandas, estas son archivadas por semanas, las cuales son posteriormente recuperadas por los Letrados de las UAP con, aproximadamente, una semana de antelación a la celebración de los juicios<sup>11</sup>.

La necesidad de priorizar unos juicios sobre otros se debe, por un lado, a que no existe suficiente plantilla de Letrados para preparar y acudir a todos los juicios, directos e indirectos, en los que el FOGASA es emplazado, y por otro, al elevado número de funciones desarrolladas por este personal, imposibles de asumir todas ellas de manera eficaz. Así, a las funciones señaladas se añaden otras, como la presentación de recursos, el seguimiento de las ejecuciones e insolvencias, el control de los procesos concursales, la instrucción de expedientes de prestaciones en muchas UAP, etc.

Del proceso de selección de los juicios se derivan las siguientes incidencias:

---

<sup>11</sup> En el año 2013 ya en algunas UAP se estaban recibiendo citaciones de los juzgados para el año 2016, es decir, en el año 2013 los Letrados del FOGASA deciden a qué juicios del año 2016 asistirán y a cuáles no.

- La falta de criterios impartidos desde los SSCC del FOGASA que permitan determinar la prioridad de unos juicios sobre otros, no existiendo otra instrucción que no sea la ineludible asistencia del FOGASA a los juicios directos, lo que supone una absoluta discrecionalidad de los Letrados en dos momentos decisivos: cuando efectúan la selección previa de los juicios a los que asistir, y en la misma fecha en la que se celebra el juicio, puesto que pueden finalmente asistir o no.
- Tampoco se controlan desde los SSCC del FOGASA las causas por las que se deja de asistir a los juicios a los que es emplazado el organismo, puesto que los Letrados del organismo actúan con absoluta libertad y no están obligados a consignar en ninguna de las aplicaciones informáticas que utilizan los motivos por los que eluden la asistencia a algunos procesos.
- La selección de un juicio no conlleva necesariamente su asistencia al mismo, porque el Letrado del FOGASA puede decidir no acudir, por ejemplo por tener señalados varios juicios en juzgados diferentes a la misma hora. A modo de ejemplo, los Letrados de la UAP de Madrid pueden tener señalados, en un mismo día, hasta 14 juicios en los diferentes juzgados que tienen asignados.

Es especialmente elevado el riesgo de falta de asistencia de los Letrados del FOGASA a juicios en los que cabría oposición cuando estos procesos se sustancian en juzgados de distinta localidad, en los que el desplazamiento es más costoso para el Letrado y le supone una mayor inversión de tiempo. A modo de ejemplo, en 2013, en la UAP de Madrid las comparecencias en los dos Juzgados de lo Social de Móstoles fueron sensiblemente inferiores a las que presentaban los ubicados en Madrid capital.

Esta situación, además de lo descrito anteriormente, es especialmente compleja en los territorios insulares en los que los juzgados están ubicados en distintas Islas, por lo que es prácticamente imposible que los Letrados del FOGASA puedan asistir a dos juicios si estos se celebran el mismo día pero en distintas Islas.

- En relación con la selección previa de los juicios y el posterior reparto de estos entre los Letrados del FOGASA, no existen criterios de actuación homogéneos, por lo que cada UAP tiene su propia organización. Así, en la mayoría de las UAP fiscalizadas, el Letrado que selecciona un proceso no tiene por qué ser el que lo defienda en el juzgado, lo que origina que dos personas distintas tengan que conocer de la misma demanda en momentos sucesivos, por lo que el sistema sería más eficiente si las dos funciones las realizara el mismo Letrado. En este sentido se pudo comprobar la eficiencia del sistema establecido en la UAP de Vizcaya, donde el reparto se producía por empresas, realizando el seguimiento un mismo Letrado desde el inicio hasta la conclusión del procedimiento.
- En ninguna de las UAP fiscalizadas existían criterios de los Jefes de unidad respectivos en los que se determinara la prioridad o prevalencia de los juicios a los que asistir. Asimismo, en dichas UAP tampoco se pudo obtener una relación de procesos judiciales en los que había sido convocado el FOGASA, ni se tiene constancia de los motivos por los que los Letrados de las UAP decidieron asistir a los juicios o los motivos de su falta de asistencia.

## II.2.1.3.- ASISTENCIA DE LOS LETRADOS DEL FOGASA A LOS JUICIOS

Según las estadísticas facilitadas por el FOGASA, los resultados de la asistencia a juicios indirectos de los Letrados en el ejercicio 2013 y su variación en relación al ejercicio 2012 fueron los siguientes:

**Cuadro 8**  
**ESTADÍSTICAS SOBRE JUICIOS INDIRECTOS**  
**Ejercicios 2012 y 2013 (\*)**

JUICIOS INDIRECTOS	AÑO 2012	AÑO 2013	% VARIACIÓN
Citaciones y emplazamientos	107.584	115.348	7
Comparecencias (asistencia en sala)	33.466	34.112	2
<b>Comparecencias sobre emplazamientos</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	
Sentencias favorables notificadas en juicios comparecidos	19.413	17.972	(7)
<b>Sentencias favorables sobre comparecencias</b>	<b>58%</b>	<b>53%</b>	
Sentencias desfavorables notificadas en juicios comparecidos	7.110	7.024	(2)
<b>Sentencias desfavorables sobre comparecencias</b>	<b>21%</b>	<b>21%</b>	
<b>Importe estimado por el FOGASA del ahorro en responsabilidad subsidiaria (en euros)</b>	<b>40.340.647</b>	<b>32.064.230</b>	<b>(21)</b>

(\*) Datos facilitados por el FOGASA. Estos datos son meramente orientativos, puesto que ni provienen de las mismas fuentes ni existe seguridad de su homogeneidad ni de su integridad.

Como se desprende del cuadro anterior, el nivel de comparecencias de los Letrados del FOGASA con respecto al número total de juicios indirectos a los que fue emplazado el organismo se situó en un escaso 30% en los ejercicios 2012 y 2013.

Aun con la limitación que supone el hecho de que el número de sentencias emitidas en un año no corresponde exactamente con el de juicios del mismo, por el necesario desfase entre la fecha de celebración del juicio y la de emisión de la sentencia, pero teniendo en cuenta que las cifras de los juicios a los que compareció el FOGASA fueron muy similares en los ejercicios 2012 y 2013, se ha efectuado un cálculo estimativo del porcentaje que representaron, en dichos ejercicios, las sentencias favorables y desfavorables en relación con el número total de las asistencias a juicios. Al respecto hay que señalar que las cifras obtenidas reflejan para el ejercicio 2013 un volumen de sentencias favorables del 53% en relación con las comparecencias del FOGASA, mientras que las sentencias desfavorables se situaron en un 21%, lo que denota claramente la rentabilidad de la oposición en juicio de los Letrados del FOGASA.

Es de destacar que el FOGASA no realice un control de los juicios indirectos archivados provisionalmente, desistidos ni aplazados. Es más, sería necesario obtener de forma separada los datos de las distintas formas de terminación de los juicios y analizar si comparten supuestos comunes, con el

fin de obtener criterios que permitan priorizar y optimizar la presencia de los Letrados del organismo en los juicios a los que es emplazado.

En relación con las UAP, cuya estadística se recoge en el anexo 4 de este Informe, hay que indicar que los Letrados de las distintas UAP no desarrollaban las mismas funciones y en las mismas condiciones, teniendo que adaptar su trabajo a los medios disponibles. Así:

- a) En las UAP de Alicante, Barcelona y Madrid, los Letrados no instruían expedientes, por lo que las funciones que desarrollaban eran estrictamente jurídicas.
- b) En la UAP de Sevilla, los Letrados instruían los expedientes de prestaciones de los procesos concursales a su cargo.
- c) En la UAP de Vizcaya cada Letrado instruía todos los expedientes de prestaciones (concursoales e insolvencias) correspondientes a las empresas que tenían asignadas.
- d) En la UAP de Madrid los gestores jurídicos habilitados, además de las labores de los Letrados, tenían asignada la instrucción de los expedientes de las empresas declaradas en concurso.

No obstante, aunque un análisis comparativo de los resultados obtenidos -sin tener en cuenta las circunstancias reseñadas- llevaría a resultados ciertamente cuestionables, no puede negarse su validez para advertir una importante dejación del FOGASA en el ejercicio de la tutela de los intereses públicos a su cargo en determinadas UAP. Así, a modo de ejemplo, las cifras que presentan algunas UAP, como la de Badajoz (sin personal alguno durante varios meses del ejercicio 2013) o Las Palmas, con una cifra de cero comparecencias frente a las 5.188 citaciones recibidas, o las UAP de Cáceres, Castellón, Jaén, Lleida y Tarragona, con niveles que no alcanzan el 2%, denotan situaciones extremas que deberían haber sido abordadas urgentemente por el FOGASA.

Las cifras anteriores resultan desproporcionadas para un organismo que gestiona recursos públicos. Al respecto no hay que olvidar que el riesgo de abono de prestaciones de garantía salarial obtenidas de forma fraudulenta aumenta considerablemente en aquellas provincias cuyas UAP no disponen de los recursos humanos suficientes para asistir a los juicios a los que son emplazados, así como en aquellas en que, existiendo más personal, el número de comparecencias a los juicios es bajo, por la falta de control y de fijación de objetivos mínimos por parte del FOGASA.

Por otra parte, el FOGASA retribuye a los Letrados de la UAP vía productividad, por cumplimientos de objetivos en función de las cantidades recuperadas en los procedimientos concursales. Sin embargo, entre los objetivos establecidos por el organismo no se tiene en cuenta la asistencia a los juicios de los Letrados, que, como se ha comentado anteriormente, es el medio más efectivo de cuantos dispone el FOGASA para evitar el reconocimiento de prestaciones de garantía salarial fraudulentas.

#### II.2.1.4.- SITUACIONES QUE SUPONEN UN ESPECIAL RIESGO EN EL COBRO DE PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

Dado que normalmente las empresas que serán declaradas insolventes no comparecen en el juicio, la asistencia y oposición de los Letrados del FOGASA en éste es imprescindible para contrarrestar los supuestos de fraude más habituales, puesto que la incomparecencia del organismo y de la empresa supone, generalmente, la aceptación por el Juez de la demanda del trabajador, teniendo la sentencia efecto de cosa juzgada.

En este sentido, en la fiscalización se constató la existencia de indicios del reconocimiento de prestaciones que, de haberse realizado las actuaciones oportunas por los Letrados en el juicio con anterioridad a dictar la sentencia, podrían no haber tenido que ser abonadas por el FOGASA. No obstante, el abono de estas prestaciones no podrá tener la consideración de pago indebido, puesto que las mismas se han satisfecho en virtud de una sentencia judicial, título ejecutivo suficiente para el cobro de estas prestaciones y en la que se acredita, como "*hechos probados*", la situación que le otorga el derecho a recibir las prestaciones de garantía salarial<sup>12</sup>. Los indicios mencionados son los siguientes:

- a) Sentencias en las que se reconoce la relación laboral entre el trabajador y la empresa cuando este no figura en situación de alta en la Seguridad Social, por lo que no se han abonado las cotizaciones ni por el trabajador ni por la empresa. En estos supuestos, el trabajador argumenta en el juicio, por regla general, que venía prestando servicios en la empresa, que los cobros se hacían en efectivo, que no se declaraban a la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y que fue despedido verbalmente.

En algunos casos, con la sola presencia de un testigo, con la empresa ya desaparecida y sin personarse esta en el juicio, si el Letrado del FOGASA no acude al juicio (y en ocasiones aun acudiendo), el trabajador tiene garantizado, generalmente, el reconocimiento de la relación laboral correspondiente.

A mayor abundamiento, en los supuestos en los que se reconoce por sentencia una relación laboral entre el trabajador y el empresario que ha sido declarado insolvente, el trabajador tendrá derecho, además de al cobro de las prestaciones de garantía salarial, a que se le compute como tiempo trabajado y cotizado el período señalado en la sentencia. En consecuencia, tendrá derecho a las prestaciones por desempleo, prestaciones sociales estatales o locales, etc. Y ello sin perjuicio de

---

<sup>12</sup> Con fecha 31 de enero de 2013, el FOGASA y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social firmaron un convenio de colaboración para que aquél comunique a la Inspección lo siguiente:

- Sentencias en las que los trabajadores no estuvieran en alta en Seguridad Social, así como de supuestos de despidos objetivos de trabajadores sin alta previa en Seguridad Social.
- Supuestos en los que, habiendo sido citado a juicio el FOGASA, los demandantes hubieran desistido cuando el citado Organismo comparece.
- Sentencias en supuestos de empresas desaparecidas o declaradas previamente insolventes.

que si se trata de trabajadores extranjeros, el reconocimiento de la relación laboral puede suponer, en su caso, el otorgamiento de la nacionalidad española.

Por otra parte, sólo los Letrados del FOGASA tienen acceso informático a las vidas laborales de los trabajadores y de las empresas, información que pueden aportar en el juicio para oponerse a la existencia de relaciones laborales fraudulentas aunque, con carácter general, los Jueces no requieren esta información, salvo que alguna de las partes lo solicite, por lo que la asistencia a juicios por parte de los Letrados es fundamental, puesto que, de no comparecer aquellos, el Juez no tendrá en consideración esta información a la hora de dictar sentencia.

Según información obtenida por el Tribunal, procedente de la TGSS, durante el ejercicio 2013, el número de trabajadores a los que los Juzgados de lo Social reconocieron la existencia de relación laboral sin que estuvieran en situación de alta en la Seguridad Social y sin existir cotización por ellos, y que además habían percibido prestaciones de garantía salarial, ascendió a 1.117. Estos trabajadores recibieron dichas prestaciones por un importe de 5.552.780 euros.

Por otra parte, 1.297 trabajadores habían solicitado prestaciones de garantía salarial sin que hubieran estado dados de alta en la Seguridad Social y cuyos expedientes estaban pendientes de su resolución por el FOGASA a 31 de diciembre de 2013.

En relación con lo anterior hay que indicar que no se tiene constancia de que desde los Juzgados de lo Social o desde cualquier otra instancia se informe a la AEAT de la obtención de rendimientos del trabajo no declarados por estos trabajadores durante el período en que se reconoce la existencia de la relación laboral, a los efectos tributarios oportunos; circunstancia que debería ser comunicada por el FOGASA a la citada AEAT.

- b) La importancia de la asistencia del FOGASA para evitar que prosperen las demandas basadas en situaciones fraudulentas se pone de manifiesto en las reiteradas ocasiones en que se produce el desistimiento de la parte demandante cuando constata que un Letrado del FOGASA va a comparecer en el juicio. Este hecho evidencia una presunción de intento de fraude en el cobro de prestaciones, lo que acrecienta aún más la necesidad de que estos Letrados asistan a los juicios.

Además del evidente riesgo de fraude en el cobro de prestaciones, el desistimiento del trabajador interrumpe el plazo de prescripción de un año para presentar una nueva demanda, por lo que este trabajador puede volver a interponer otras demandas en cualquier momento, a la simple espera de que no asistan los Letrados del FOGASA al juicio, con la única finalidad de obtener una sentencia más favorable, dado que el empresario no acudirá al juicio. Por tanto, se hace imprescindible realizar un seguimiento de estas demandas.

En la fiscalización no se ha podido cuantificar el volumen de estas situaciones, debido a que ni existen estadísticas adecuadas de los juicios a los que asistieron los Letrados del FOGASA, ni mucho menos el resultado de sus actuaciones y de los juicios en los que participaron.

- c) Contratos laborales formalizados en una fecha muy próxima a la declaración de insolvencia provisional del empresario: existen supuestos en los que un trabajador con una vida laboral muy

corta en la empresa demanda a esta por despido y, además, por no haber percibido ni los salarios ni la indemnización correspondientes. En estos casos, la sentencia judicial en la que presumiblemente se declara la insolvencia provisional del empresario podría reconocer esta falta de pago de los salarios dejados de percibir por el trabajador y la indemnización que, habitualmente, serán de escasa cuantía, dado que la vida laboral en la empresa era corta. No obstante, lo que sucede en la práctica es que ante la demora de los Juzgados de lo Social en emitir las sentencias correspondientes, se está generando el derecho a percibir los denominados salarios de tramitación, con un máximo de 120 días, que debe financiar el FOGASA.

En este sentido, si el despido es declarado nulo o improcedente, el trabajador tiene el derecho a ser compensado por el empresario o, en su caso, readmitido en la empresa. Como habitualmente el empresario no opta por ninguna de las dos alternativas, se recurre a la ficción legal de que el trabajador es readmitido y debe procederse al abono de los salarios de tramitación, por lo que, en estos supuestos, solo si los Letrados del FOGASA solicitan la extinción del contrato de trabajo en el juicio, fundamentándose en la baja y en el cese de la actividad de la empresa, se podría evitar el reconocimiento de estos salarios de tramitación.

- d) Existen las denominadas “*empresas ficticias*” sin ningún tipo de actividad, con la única finalidad de que sus “*trabajadores*” cobren prestaciones de garantía salarial y otras prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.

En este sentido, cuando la Inspección de Trabajo y Seguridad Social determina la existencia de una empresa ficticia, lo pone en conocimiento de la TGSS para su control y anulación de cotizaciones. Además, las Inspecciones Territoriales de Trabajo y Seguridad Social de algunas provincias lo comunican a las UAP del FOGASA, pero no queda garantizado que se hayan comunicado todos los supuestos. En todo caso, los SSCC del FOGASA no solicitan periódicamente ni de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ni de la TGSS la información de la que disponen sobre la totalidad de las empresas declaradas ficticias, información que sería imprescindible para el adecuado control de las prestaciones de garantía salarial y evitar pagos indebidos a trabajadores de las empresas ficticias.

Por otra parte, la comunicación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las empresas “*ficticias*” al FOGASA se estaba iniciando en el ejercicio 2013 y se prevé la comunicación a nivel provincial, sin que quede constancia de esta información en los SSCC del organismo, lo que sería de gran utilidad para otras UAP.

Según consta en las bases de datos de la TGSS, en el ejercicio 2013 existían 48 empresas que habían sido declaradas “*ficticias*” por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y cuyos trabajadores, en número de 65, habían cobrado prestaciones de garantía salarial en los ejercicios 2012 y 2013 (29 en 2012 y 36 en 2013) que percibieron un importe de 413.596 euros. Además, otros 44 trabajadores de empresas “*ficticias*” habían solicitado prestaciones de garantía salarial al FOGASA, cuyos expedientes estaban pendientes de resolución a 31 de diciembre de 2013.

El procedimiento para el seguimiento y control de los expedientes en los que están involucrados trabajadores de empresas “*ficticias*” no está regulado por el FOGASA y no existe norma alguna que determine la forma de actuar en cada supuesto. Las dificultades para la gestión del FOGASA en

relación con estas empresas “ficticias” derivan del momento en el que el organismo tiene conocimiento de esta situación a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En esta situación se pueden producir dos escenarios diferentes con consecuencias distintas:

- Si el FOGASA conoce la situación de estas empresas con anterioridad a la celebración del juicio puede alegar esta situación ante el juez correspondiente que, razonablemente, no reconocerá la relación laboral del trabajador y la empresa “ficticia” ni, por tanto, cantidad alguna pendiente de cobro tras el despido, por lo que no procedería el pago de las prestaciones de garantía salarial.
- Si el FOGASA conoce la situación de estas empresas con posterioridad a la sentencia en la que se reconoce la relación laboral y las cuantías que aquellas adeudan al trabajador por despido, existe un evidente riesgo para los fondos públicos, pudiendo generarse, a su vez, dos situaciones distintas:
  - ✓ Si cuando el FOGASA conoce la situación de estas empresas todavía no ha abonado la prestación, el organismo puede desestimar el expediente a la espera de que el trabajador, en su caso, interponga una demanda contra la resolución del FOGASA, por apartarse de lo consignado en la sentencia firme.
  - ✓ Si cuando el FOGASA conoce la situación de estas empresas ya ha efectuado el pago al trabajador de las prestaciones solicitadas, el organismo debería intentar su recuperación mediante el procedimiento de pagos indebidos, a pesar de la existencia de una sentencia en firme.

e) Es también especialmente significativo, en empresas de menos de 25 trabajadores, el despido de trabajadores con contrato fijo, con todas las garantías legales, en fechas próximas a su jubilación. En estos supuestos, de acuerdo con la normativa vigente en el ejercicio 2013, el trabajador percibirá las prestaciones de garantía salarial que son responsabilidad directa del FOGASA y en la que no es necesaria la declaración de insolvencia del empresario (8 días por año trabajado con el límite de 7.313,14 para el año 2013).

## II.2.2.- Actuaciones en los juicios directos en los Juzgados de lo Social

Los trabajadores disponen del plazo de un año, desde la fecha de notificación de la resolución dictada por el Secretario General del FOGASA, para, en su caso, presentar demanda directamente contra el organismo en la jurisdicción social, siendo fundamental la presencia de los Letrados del FOGASA en estos procesos, ya que su incomparecencia puede suponer, sin más, la admisión de las pretensiones del trabajador en todos sus términos. Teniendo en cuenta que las demandas se sustanciarán contra resoluciones denegatorias o estimatorias en las que, a juicio del trabajador, solo se efectúa un reconocimiento parcial de sus derechos, la falta de oposición del FOGASA supone un perjuicio económico directo para los intereses públicos que tutela la entidad.

Según las estadísticas facilitadas por el FOGASA, los datos de asistencia de los Letrados a los juicios directos en los ejercicios 2012 y 2013, y su resultado, son los siguientes:

**Cuadro 9**  
**ESTADÍSTICAS DE JUICIOS DIRECTOS**  
**Ejercicios 2012 y 2013**

JUICIOS DIRECTOS	2012	2013	VARIACIÓN (%)
Comparecencias (asistencia en sala) *	-	2.784	-
Sentencias favorables	628	623	(1)
Sentencias desfavorables (incluidas estimaciones parciales)	877 <sup>13</sup>	970	11
Suspendidos, archivo provisional, desistidos *	-	758	-
<b>Importe del que se exonera al FOGASA (en euros)</b>	<b>6.179.536</b>	<b>4.708.965</b>	<b>(24)</b>

\* Datos correspondientes a los tres últimos trimestres del año 2013

Como se puede observar, el número de sentencias favorables en el ejercicio 2013 fue muy similar al de 2012. Únicamente destaca la disminución del 24% en el importe del que fue exonerado el FOGASA en 2013 con respecto al ejercicio anterior.

La información que se solicita mensualmente desde los SSCC del FOGASA a las distintas UAP, aun cuando fue ampliada a partir del segundo semestre de 2013 (incluyendo el número de comparecencias y los juicios suspendidos, archivados provisionalmente y desistidos), resulta todavía insuficiente para el adecuado control de los juicios directos, ya que:

- No queda acreditado que el FOGASA comparezca en la totalidad de juicios en los que es demandado directamente, ya que en la información remitida no se recoge el número de citaciones y emplazamientos.
- Algunas UAP (Badajoz, Baleares, Soria, Zamora y Melilla) carecen de datos de asistencia de los Letrados a los juicios directos en representación del FOGASA, lo que conlleva un riesgo para la gestión de los fondos públicos, como muestran las estadísticas provinciales facilitadas por el organismo correspondientes al ejercicio 2013 y que se recoge en el anexo 6.
- La información remitida no incluye datos que permitan conocer y valorar las principales causas por las que se demanda al FOGASA ni los motivos de las sentencias favorables o desfavorables que se emiten; lo que favorecería la gestión de las prestaciones de garantía salarial e incluso una disminución en el número de demandas interpuestas contra las resoluciones dictadas por el FOGASA.

<sup>13</sup> Dato rectificado por el Tribunal de Cuentas sobre las estadísticas entregadas por el FOGASA. Según la información aportada por este, y como así consta en su Memoria del ejercicio 2012, el número de sentencias desfavorables de juicios directos de dicho ejercicio fue de 18.173, pero existe un error correspondiente a la UAP de Palencia, que presentaba una desmesurada cifra de 17.286 sentencias en el ejercicio 2012.

La obtención y análisis de dicha información podría aclarar, entre otras cuestiones, las causas por las que en algunas UAP la proporción de sentencias desfavorables sobre favorables en juicios directos contra el FOGASA fue muy superior a la del conjunto del territorio nacional, lo que podría denotar defectos en la instrucción de expedientes o diferencias de criterio entre Juzgados de lo Social que, en su caso, podrían ser recurribles. Así, a nivel nacional, las sentencias desfavorables fueron un 36% superiores a las favorables, si bien en su desglose por provincias se observan desviaciones significativas sobre la media. Así, este porcentaje fue del 82% en la UAP de Tarragona, del 75% en la de Santa Cruz de Tenerife, del 73% en la de Valencia y del 57% en la de Barcelona, en todos casos muy superiores respecto a la media nacional.

De las comprobaciones realizadas en la fiscalización se deduce que los motivos más frecuentes de demandas contra el FOGASA en juicios directos, resueltas a favor del organismo, fueron los siguientes:

- a) Las diferencias de criterio en la interpretación de la normativa aplicable en procesos de despido tras la entrada en vigor de las normas aprobadas en las sucesivas reformas legislativas operadas durante el ejercicio 2012, principalmente por el Real Decreto 20/2012, y, en particular, la relativa a la fecha de extinción de los contratos.
- b) Las diferencias de criterio en cuanto al régimen indemnizatorio a seguir en los casos de extinciones colectivas voluntarias a instancia de los trabajadores en empresas declaradas en situación de concurso.

Por el contrario, en la fiscalización se pudo constatar que durante el ejercicio 2013, el caso más frecuente de sentencias desfavorables contra el FOGASA se refería a las demandas presentadas por los trabajadores contra resoluciones denegatorias de prestaciones de garantía salarial cuyas cuantías constaban expresamente en la propia sentencia judicial, pero el motivo por el que el FOGASA las denegaba no había sido alegado previamente por los propios Letrados en el juicio.

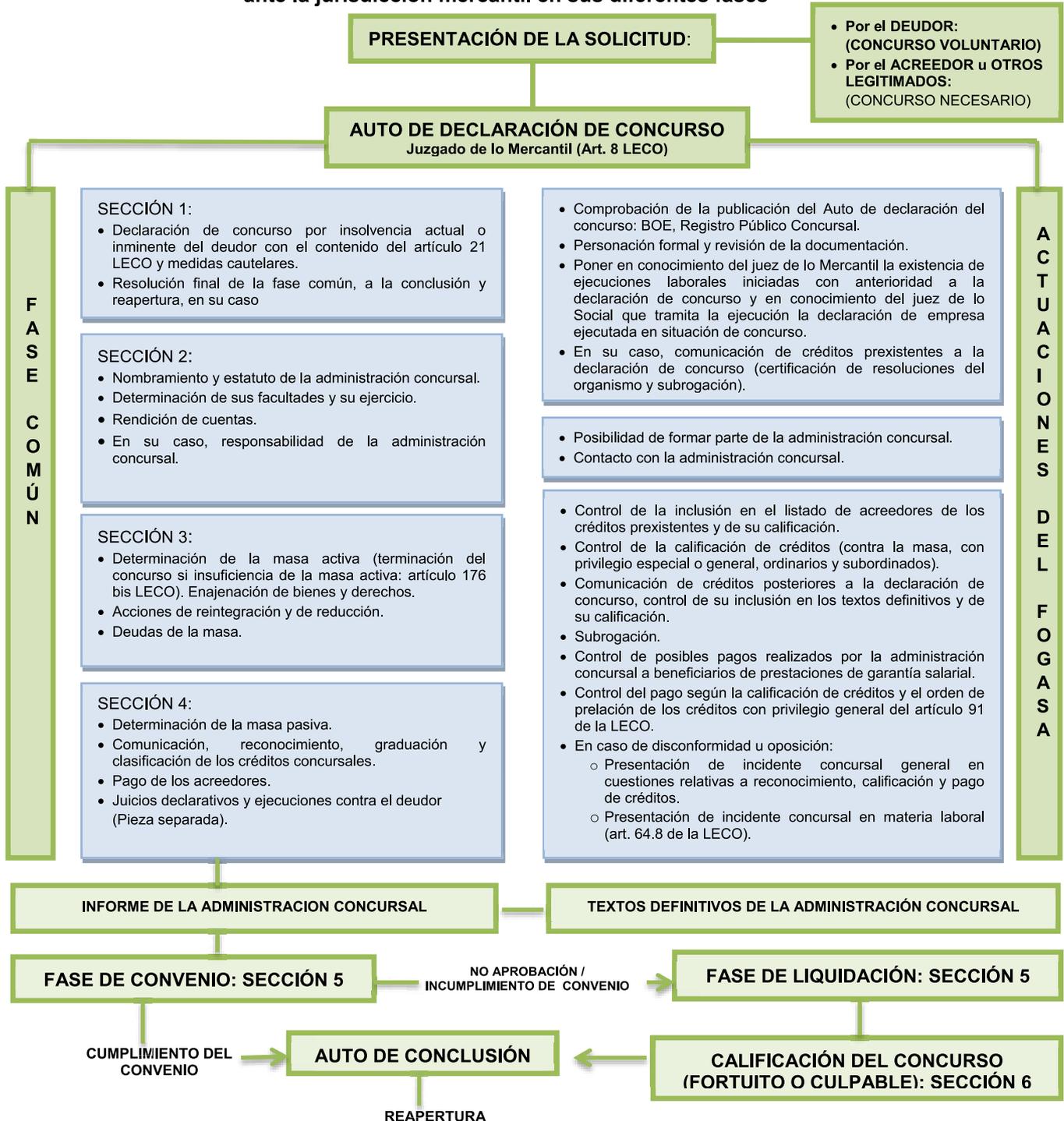
### II.2.3.- Actuaciones ante la jurisdicción mercantil

En los supuestos de empresas incursas en procedimientos concursales, el secretario judicial tiene el deber de citar como parte al FOGASA y de notificarle todas las resoluciones de las que pudieran derivarse responsabilidades para el mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 184 de la LECO.

El incremento constante del número de empresas declaradas en concurso a partir del ejercicio 2007, como se recoge en el anexo 3, ha supuesto un indudable aumento de la carga de trabajo para el personal del FOGASA. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), solo en los dos últimos ejercicios fueron declaradas 17.029 empresas en situación de concurso de acreedores (8.095 en 2012 y 8.934 en 2013), cuyo seguimiento y control, en el ámbito de actuación del FOGASA, fue inasumible con la plantilla disponible.

Debido a que las actuaciones del FOGASA ante la jurisdicción mercantil se incardinan en las distintas fases y secciones procesales que se forman en los concursos de acreedores, a continuación se muestra el esquema simplificado de un procedimiento concursal:

**Gráfico 3**  
**Esquema general de proceso concursal y de las posibles actuaciones del FOGASA**  
**ante la jurisdicción mercantil en sus diferentes fases**



Además de la escasez de personal del organismo, la acumulación de expedientes de prestaciones de garantía salarial y el aumento de juicios a los que deben comparecer los Letrados del FOGASA en el ámbito exclusivamente mercantil, existen dos deficiencias generales que condicionaron la gestión de los procesos concursales durante el ejercicio 2013:

- a) La falta de una aplicación informática centralizada de gestión de los procesos concursales, y por tanto de información detallada, homogénea y completa del seguimiento de estos procesos. La única información centralizada era la correspondiente a las estadísticas que fueron elaboradas con bastantes deficiencias, a criterio de cada UAP y sin validar, y cuya fuente eran múltiples hojas de cálculo y bases de datos creadas por las propias UAP para recoger sus actuaciones en el ámbito de la jurisdicción mercantil.
- b) El FOGASA no tenía aprobado un manual de procedimiento sobre las actuaciones que debían realizar las UAP ante la jurisdicción mercantil, y ello a pesar de la complejidad de los procesos concursales, cuyo seguimiento y control requiere conocimientos financieros y contables específicos, no exigidos a los Letrados del FOGASA cuando se les nombra para este cargo.

#### II.2.3.1.- COMUNICACIÓN Y REGISTRO DE LA INFORMACIÓN SOBRE LOS PROCESOS CONCURSALES

Las UAP reciben diariamente la información procedente de los Juzgados de lo Mercantil de su ámbito territorial, tanto la correspondiente al desarrollo de los procesos concursales ya declarados (comunicación de vistas, presentación de incidentes concursales, convenios, liquidación, etc.), como la de la apertura de nuevos concursos. Esta información se recibía, con carácter general, en soporte papel, lo que ha supuesto la acumulación de un elevado número de documentos en algunas UAP como consecuencia del incremento de procesos concursales sustanciados en los últimos años y de la ingente cantidad de documentación que genera la tramitación de los concursos de acreedores.

En las UAP fiscalizadas, con la excepción de Sevilla y Vizcaya, se ha constatado que la documentación procedente de los Juzgados de lo Mercantil no se registraba en la aplicación de Registro general de aquellas, limitándose el personal a sellarla y distribuirla entre los Letrados del FOGASA según los distintos criterios de asignación de concursos existentes en cada UAP. Así, las actuaciones fiscalizadoras realizadas en el archivo físico de la UAP de Madrid permitieron verificar la ingente cantidad de documentos, amontonados sin más, lo que evidencia una total falta de custodia y control de aquellos, por lo que la posible localización futura de un documento resultaría casi imposible. En este sentido, no puede obviarse el hecho de que entre los ejercicios 2012 y 2013, según los datos del INE, en Madrid fueron declaradas en situación de concurso casi 2.300 empresas.

#### II.2.3.2.- AUTOS DECLARATIVOS DE LOS CONCURSOS Y PERSONACIÓN DEL FOGASA

Las actuaciones del FOGASA sobre los autos declarativos de las empresas en concurso y las personaciones del organismo en los procesos concursales presentaban las siguientes deficiencias:

- a) El FOGASA no tiene establecido un procedimiento que le permita verificar que dispone de la información de la totalidad de empresas declaradas en concurso de acreedores cada año, y ello a

pesar de la importancia de su conocimiento con la mayor celeridad, a pesar de la posibilidad de obtenerla con facilidad, dado que un extracto de la declaración de concurso se debe publicar en el Boletín Oficial del Estado. Además, dicho extracto y las demás resoluciones concursales han de ser insertadas en el Registro Público Concursal<sup>14</sup>.

El conocimiento de esta información permitiría al FOGASA ejercitar, entre otros, el derecho de oposición a la declaración del concurso, aunque no hubiera comparecido con anterioridad. Así podrían evitarse los supuestos, verificados por el Tribunal en las UAP fiscalizadas, en los que la primera comunicación que se recibía de un proceso concursal era la correspondiente al auto de conclusión del concurso, la propuesta de liquidación o, incluso, la solicitud de expedientes de garantía salarial de los trabajadores de la empresa declarada en concurso de acreedores.

De igual forma, el conocimiento de la declaración de concurso de una empresa debería permitir al FOGASA la agilización de la instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial con el fin de poder subrogarse en los créditos del trabajador antes de la liquidación de la empresa, en su caso, por la administración concursal. Esta actuación del FOGASA incidiría positivamente en la recuperación de las cantidades en que se subroga el organismo.

En relación con todo lo anterior, es de resaltar que la LECO obliga a la administración concursal a notificar a cada uno de los acreedores la declaración del concurso, así como a la AEAT y a la TGSS, independientemente de que sean acreedoras o no. Sin embargo, al FOGASA solo se le debe notificar la declaración del concurso si es acreedor de la empresa, lo que dificulta a este organismo el adecuado control de los procesos concursales.

- b) Hasta el último semestre de 2013, el FOGASA no había incluido en sus estadísticas sobre procesos mercantiles el número de concursos comunicados por los Juzgados, información que hubiera permitido al organismo conocer el porcentaje de personaciones en los procesos concursales a que es emplazado.

Por otra parte, el FOGASA no había impartido ninguna instrucción interna ni establecido un procedimiento sobre la necesidad de personarse o no en los procesos concursales, por lo que cada UAP disponía de un criterio distinto de actuación. Así, a modo de ejemplo, en las UAP de Madrid y Sevilla, el criterio adoptado era el de personarse en todos los procesos en los que el organismo fuera citado como parte, aun cuando no fuera en ese momento acreedor de la empresa ni previsiblemente pudiera llegar a serlo, y además sin efectuar ningún tipo de revisión técnica de las

---

<sup>14</sup> Mediante Real Decreto 892/2013, de 15 de noviembre, se regula el Registro Público Concursal, creado bajo la dependencia del Ministerio de Justicia, al objeto de "asegurar la difusión y publicidad de las resoluciones procesales dictadas al amparo de la Ley Concursal, y de los asientos registrales derivados del proceso concursal, así como los mecanismos de coordinación entre los diversos registros públicos en los que deban constar la declaración del concurso y sus vicisitudes".

En el mes de marzo de 2014 el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España ha puesto a disposición pública el portal Web del Registro Público Concursal ([www.publicidadconcursal.es](http://www.publicidadconcursal.es)), con el fin de hacer efectiva la difusión de procesos concursales, garantizando que todos los posibles interesados tengan acceso a la información unificada, coordinada y completa disponible sobre ellos.

características del concurso, a diferencia de las UAP de Alicante y Barcelona, que solo se personaban en algunos de ellos. En la UAP de Vizcaya, dado el mayor control que se efectuaba sobre los procesos concursales, se realizaba una selección previa de los procesos, excluyéndose aquellos en los que no existía posibilidad alguna de resultar el FOGASA acreedor de la empresa.

En defecto de información centralizada sobre el número de empresas declaradas en situación de concurso, con el fin de efectuar una estimación de la representatividad de la presencia del organismo en los procesos concursales que se sustancian en la jurisdicción mercantil, se han comparado las personaciones del FOGASA con los datos publicados por el INE sobre empresas declaradas en concurso, referidos al ejercicio 2013, obteniendo los resultados que se muestran en anexo 5 de este Informe, debiendo señalarse que, aun tratándose de datos estimativos, los resultados evidencian que la personación del FOGASA en los procesos concursales declarados en todo el territorio nacional durante el ejercicio 2013 pudo situarse en torno a un 70%, aunque de nuevo se aprecian significativas diferencias entre las UAP, siendo especialmente llamativas las de Badajoz y Ceuta, con ninguna personación durante el ejercicio 2013, así como la exigua cifra de personaciones en la UAP de Baleares, a pesar de pertenecer a su ámbito competencial el 6% de los procesos concursales declarados en todo el territorio nacional en el ejercicio 2013.

#### II.2.3.3.- COMUNICACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN CONCURSAL

No existe un cauce de comunicación formal, aprobado por FOGASA, que regule las relaciones entre este y la administración concursal y que facilite y acelere las actuaciones de ambas partes (comunicación de créditos, pagos a trabajadores o indicación de números de cuentas corrientes para posibles pagos al FOGASA), lo que dotaría al procedimiento de una mayor seguridad, dado que, actualmente, quedan a la libre decisión del Letrado del FOGASA las actuaciones a realizar en los procesos concursales que tiene asignados.

Esta falta de comunicación de los créditos a favor del FOGASA, unida a la ausencia de seguimiento y control posterior del informe de la administración concursal y del listado de acreedores, puede suponer un riesgo para la gestión de los fondos públicos, al no incluirse estos créditos en la liquidación definitiva del concurso. Además, existe el riesgo de que se produzcan pagos duplicados a los trabajadores cuando el FOGASA les abona las prestaciones de garantía salarial y, a su vez, la administración concursal también satisface a aquellos los salarios e indemnizaciones que estaban pendientes de pago. En estos supuestos sería el FOGASA el que debería descontar del pago de las prestaciones los importes ya abonados por la administración concursal.

En relación con lo anterior hay que indicar que en las comprobaciones en la UAP de Vizcaya, que es la provincia donde más deuda se recupera, se ha constatado que era la única que disponía de una base de datos con la información de los administradores concursales de la provincia, comunicándoles el pago de prestaciones salariales y especificando incluso su calificación y vencimiento, lo que resulta una forma eficaz de anticipar que cualquier inclusión o calificación de créditos que haga la administración concursal distinta de la que le facilita el FOGASA supondría su impugnación.

## II.2.4.- Gestión de los expedientes de las prestaciones de garantía salarial

Las actuaciones protectoras realizadas por el FOGASA se concretan principalmente en la instrucción de los expedientes de solicitud de prestaciones de garantía salarial, su resolución y, en su caso, abono, que se inician, habitualmente, a instancia del interesado (trabajador, empresa o administración concursal), o bien de oficio por acuerdo de la Secretaría General o de la UAP competente. La tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial presenta dos partes diferenciadas, desarrolladas en dos ámbitos de actuación:

1. En las UAP, con carácter general, se llevan a cabo las funciones de recepción de las solicitudes de prestaciones y de la información que las acompaña, así como el registro, grabación y escaneado de la documentación del expediente, comprobación y requerimiento de información adicional, etc., y de instrucción y visado de los expedientes. Asimismo, en estos órganos periféricos se efectúan las revisiones de oficio y se tramitan los expedientes para el reconocimiento de las cantidades reconocidas a los trabajadores en virtud de sentencias judiciales recaídas en los juicios directos contra el organismo.
2. Los Servicios Centrales del FOGASA revisan algunos expedientes (en casos excepcionales también se instruyen), se priorizan y seleccionan los expedientes visados en las UAP que integrarán la nómina de prestaciones, cuya propuesta de gasto es fiscalizada, se resuelven los expedientes mediante una única resolución conjunta sobre la totalidad de prestaciones de garantía salarial (en sentido aprobatorio, desestimatorio o de desistimiento), se elabora la nómina de prestaciones y se ordena su pago.

Sin embargo, en los SSCC no existe una Unidad de control de gestión que revise las actuaciones realizadas por las UAP en relación a la instrucción y revisión de los expedientes que permitiera homogenizar los procedimientos de gestión realizados por las UAP y elaborar instrucciones de actuación dirigidas a todas ellas. La necesidad de crear esta Unidad ya fue propuesta por este Tribunal en el "*Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001*", aprobado por su Pleno en sesión de 6 de noviembre de 2003.

Para el registro de entrada y de salida de documentación el FOGASA dispone de una aplicación informática denominada "*Registro Entrada/Salida Digital*" (RED), en la que, entre otra documentación, se registra la entrada de las solicitudes de prestaciones de garantía salarial; además, el FOGASA dispone de otra aplicación informática, denominada SIG, que tiene arbitrado un módulo específico para la gestión y el control de estas prestaciones<sup>15</sup>. Entre otras funcionalidades, esta aplicación informática facilita a los instructores el cálculo de la prestación y permite conocer el estado de la tramitación del expediente en cada momento, dejando constancia de la fecha en que se inicia y culmina cada trámite (grabación, instrucción, visado, etc.), así como de la identidad del usuario interviniente.

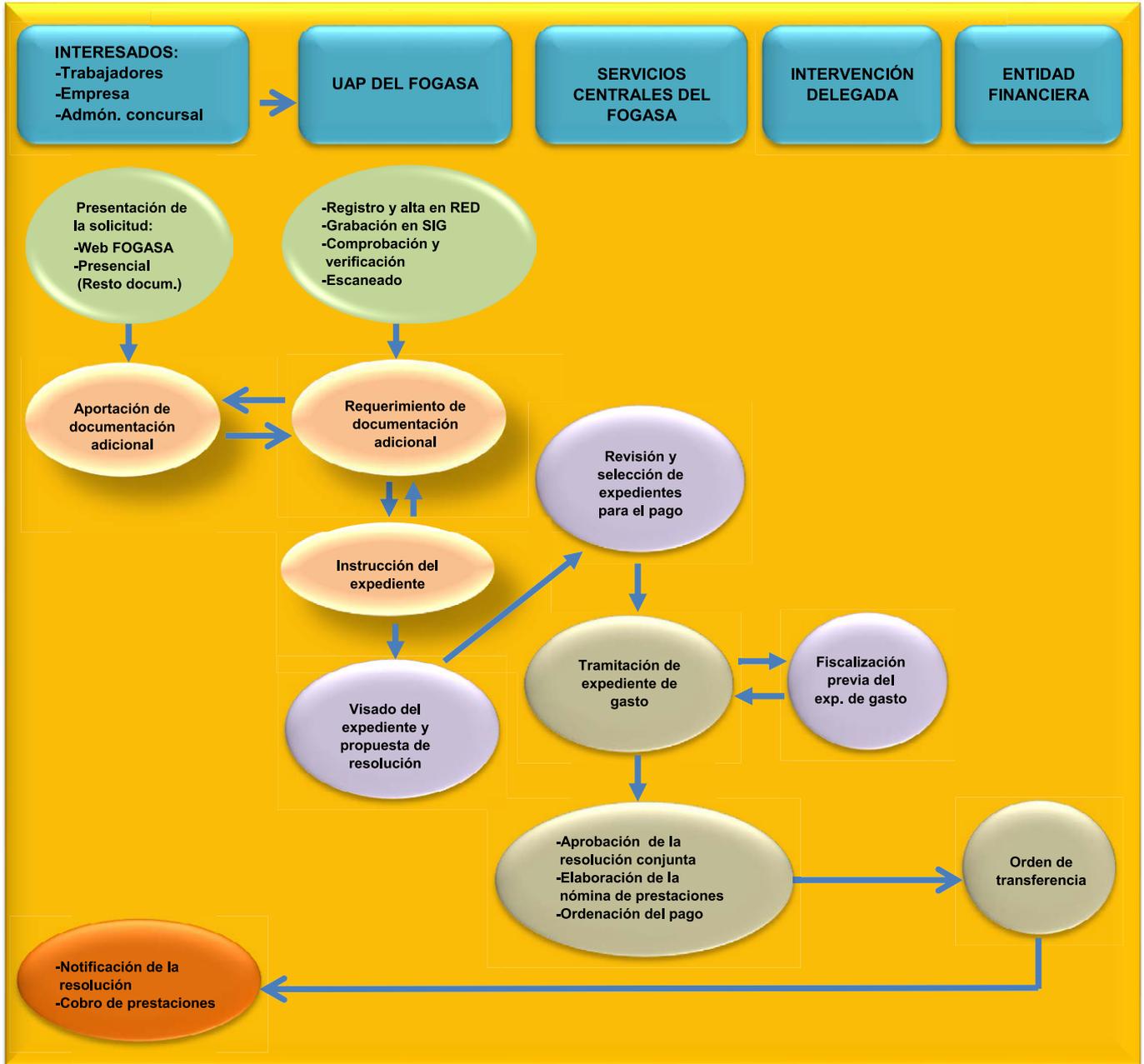
En el gráfico siguiente se recoge un flujograma del procedimiento descrito:

---

<sup>15</sup> El Sistema Integral de Gestión (SIG) dispone de dos módulos más relacionados con la gestión y control de la recuperación de deuda: uno de deudores, que incluye el inventario de deudores por subrogación y los ingresos, y otro de convenios.

Gráfico 4

Procedimiento de gestión de las prestaciones de garantía salarial



En los subepígrafes siguientes se incluyen los resultados del análisis de la gestión de las prestaciones de garantía salarial<sup>16</sup> y el pago de los expedientes de dichas prestaciones.

#### II.2.4.1.- GESTIÓN Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL POR LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS PERIFÉRICAS

##### A.- Consideraciones generales

Al igual que las actuaciones en la Jurisdicción Social y Mercantil, la gestión de los expedientes de garantía salarial efectuada en las distintas UAP en el ejercicio 2013 se vio afectada por el incremento de solicitudes con respecto al ejercicio anterior y por el significativo número de expedientes de ejercicios precedentes sin resolver a principios de 2013, acumulación que superó ampliamente la capacidad de tramitación con la plantilla disponible en la mayoría de las UAP, como se expone a continuación, habiéndose visto especialmente afectadas las funciones de grabación de los datos en la aplicación informática SIG y de instrucción de los expedientes encomendadas a las UAP. Para superar dichas dificultades, la Secretaría General del FOGASA adoptó las siguientes medidas:

- ✓ La suscripción de un contrato con una empresa para la grabación y escaneado de la solicitud y del resto de la documentación del expediente.
- ✓ La contratación de personal interino por un período máximo de cuatro meses.
- ✓ La aprobación, en los últimos ejercicios, de un plan de choque con el fin de potenciar la instrucción de expedientes, llevado a cabo por el personal de la plantilla del FOGASA, al que se le abonaba una cantidad determinada por cada expediente instruido fuera del horario laboral.
- ✓ La aprobación del denominado "Proyecto GRETA", con un plazo de ejecución entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de diciembre de 2014, con el fin de acelerar la resolución de los expedientes de las UAP que acumulaban un mayor número de procedimientos sin resolver. La gestión de este proyecto fue encomendada a una empresa pública, como se analiza más adelante.

Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para hacer frente al continuo crecimiento de expedientes pendientes de resolver, que, a 31/12/2013, alcanzaba la cifra de 221.384, y que a 7 de abril de 2014, fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, se había incrementado un 11%, alcanzando un total de 245.242 expedientes.

De los datos sobre los expedientes pendientes de resolver a inicio de los ejercicios 2012-2014 (cuyo desglose por provincias figura en el anexo 7) y el tiempo medio y máximo de los expedientes pendientes de resolver durante el ejercicio 2013 (diferenciado por provincias en el anexo 8) se deduce, al menos, lo siguiente:

- El incremento de un 67% de los expedientes pendientes resolver a 1 de enero de los ejercicios 2013 y 2014, incremento que, como se ha señalado anteriormente, también se ha seguido produciendo hasta el 7 de abril de 2014 (el 11%).

---

<sup>16</sup> La información sobre el número de expedientes pendientes de aprobar, el tiempo medio de tramitación, etc., no aparece en la memoria de las cuentas anuales del ejercicio, ni tampoco en el portal web del organismo.

- El aumento en 87,8 días en los tiempos medios acumulados por los expedientes pendientes de resolver producido en el ejercicio 2013, alcanzando un tiempo de espera a 1 de enero de 2013 de 151,5 días y de 239,3 días al final de ejercicio.
- La falta de medidas adecuadas en relación con las tres UAP más colapsadas y con mayor volumen de expedientes (Barcelona, Madrid y Valencia), con un total de 114.223 expedientes pendientes de resolver a finales del ejercicio 2013, casi el 52% del total del Organismo. Además, desde el 1 de enero de 2013 hasta finales de dicho año, estas tres UAP, en su conjunto, tuvieron un incremento del 74% (48.443) de los expedientes pendientes de resolver.

Es de destacar, asimismo, que a 31 de diciembre de 2013, los expedientes pendientes de resolver en la UAP de Valencia alcanzaban un tiempo medio de espera de 309 días, siendo de 288,1 días y 255,7 días los tiempos medios acumulados, respectivamente, en las UAP de Madrid y Barcelona.

#### *B.- Grabación y digitalización de los expedientes de prestaciones de garantía salarial*

Una vez presentada la solicitud de prestación de garantía salarial, el personal encargado de su registro debe comprobar la corrección de aquella y de la documentación preceptiva y, en defecto de la misma, entregar al interesado, en mano o por correo, un requerimiento de la información necesaria para resolver el expediente, requerimiento que debe grabarse en la aplicación informática SIG con el fin de controlar el plazo de 10 días otorgado para la aportación de la documentación, a los efectos de un posible desistimiento. Una vez grabados los datos generales del expediente, este se escanea en su totalidad.

Con el fin de aligerar la carga de trabajo en la tramitación de los expedientes que soportaban determinadas UAP, el FOGASA había suscrito con una empresa privada un contrato *“para la realización de los trabajos de digitalización y tratamiento electrónico de los documentos integrantes de los expedientes de prestaciones del FOGASA”*, cuyo plazo de ejecución se extendía desde el 26 de julio de 2011 hasta el 31 de diciembre del 2014.

La empresa contratada gestionaba su actividad de digitalización (o escaneado de la solicitud y la documentación anexa) y grabación de los datos en función del número de expedientes previstos en el pliego de prescripciones técnicas para cada ejercicio, establecido en 30.580 expedientes a digitalizar y 74.200 a grabar para el año 2013, por importes de 3,35 euros por cada expediente digitalizado y 2,97 euros por cada expediente grabado. Para obtener el promedio de expedientes a tratar diariamente por cada empleado de la empresa adjudicataria, los expedientes eran distribuidos entre los doce meses del año por partes iguales, lo que en el ejercicio 2013 supuso una cifra mensual de 2.523 expedientes a digitalizar y 6.183 a grabar. A su vez, el número diario de expedientes se obtenía dividiendo la cantidad mensual entre el número de días laborables y el de empleados de la empresa <sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Hasta el 31 de diciembre de 2012, el personal de la empresa desarrollaba sus tareas en los SSCC y en ocho UAP: Alicante, Barcelona, Las Palmas, Madrid, Murcia, Valencia, Vizcaya y Zaragoza. En esta última, el empleado de la empresa solo realizó su trabajo una semana. A partir de enero de 2013, quedaron excluidas las UAP de Murcia y Zaragoza, ya que para estas unidades el contrato establecía como fecha final el 31 de diciembre de 2012. A lo largo de la ejecución del contrato han

El contrato formalizado por el FOGASA con la empresa privada resultó ineficiente y antieconómico, por las siguientes razones:

- ✓ En el ejercicio 2013, el número de expedientes para digitalizar (30.580) fue un 66% inferior al previsto para el ejercicio 2012 (88.960), a pesar del incremento de solicitudes en este periodo (de 132.912 a final del ejercicio 2012 se pasó a 221.384 al cierre de 2013).

De igual forma, el número de expedientes a grabar previsto en el contrato disminuyó en el ejercicio 2013 un 45,4% con respecto al anterior, pasando de 135.900 a 74.200.

Sin embargo, los precios por cada expediente digitalizado y grabado se incrementaron en el ejercicio 2013 un 28% y un 13%, respectivamente, en relación con 2012, y para el ejercicio 2014 estaban previstos sendos incrementos del 3% y del 9% con respecto a 2013.

- ✓ No es coherente la desproporción contemplada en el contrato entre expedientes a escanear y grabar en cada ejercicio (30.580 y 74.200, respectivamente, en 2013), puesto que cada expediente requiere de las dos actuaciones y, como se ha verificado en los trabajos de fiscalización en las UAP, con carácter general, las mismas personas que digitalizaban los documentos procedían también a su grabación.
- ✓ Las limitaciones en el número de expedientes a escanear y grabar cada día por el personal de la empresa privada supuso un freno a la actividad de grabación y escaneado de expedientes, por la rigidez que suponía la necesidad de ajustar la actividad del personal de la empresa a las previsiones del contrato y no a la situación real del volumen de expedientes a tratar. Como pudo constatarse en los trabajos de fiscalización, era habitual que el personal de la empresa suspendiera su trabajo de escaneado y grabado diario de los expedientes una vez alcanzado el límite máximo fijado, permaneciendo inactivo mientras seguían acumulándose expedientes en las UAP.
- ✓ En relación con la digitalización no resulta lógico que el escaneado de una hoja de un expediente (entregada, por ejemplo, como respuesta a un requerimiento de información) tuviera el mismo coste que el escaneado de un expediente completo (solicitud y documentación complementaria).
- ✓ Los precios previstos en el contrato (3,35 euros y 2,97 euros, respectivamente, por la digitalización y grabación de un expediente en el ejercicio 2013) resultaron muy elevados si se comparan con el precio que pagó el FOGASA a su propio personal por la instrucción de expedientes fuera del horario laboral, con el fin de disminuir la bolsa de expedientes que acumulaban las UAP y por la que en el ejercicio 2013 satisfizo un importe medio de 1,85 euros brutos por expediente instruido, a pesar de tratarse de una tarea de carácter técnico para la que se requieren amplios conocimientos jurídicos, como se expone seguidamente. Y todo ello sin contar con la diferencia de tiempo que conlleva la instrucción de expedientes en relación con las tareas de grabación y escaneado de documentación.

---

trabajado 35 personas de la empresa repartidas entre las UAP mencionadas y los SSCC del FOGASA, continuando a 15 de abril de 2014 solo 12 personas.

### C.- Instrucción de los expedientes

Según se ha indicado anteriormente, el procedimiento se inicia, con carácter general, con la presentación de la solicitud en modelo normalizado, por cualquiera de los medios admitidos en derecho, incluida la presentación telemática a través de la página web del FOGASA, si bien en este caso el interesado deberá hacer llegar a la UAP la documentación preceptiva que debe acompañar a la solicitud<sup>18</sup>.

Según lo dispuesto en el artículo 21 del Real Decreto 505/1985, el plazo para solicitar las prestaciones del FOGASA es de un año, contado desde la fecha del acto de conciliación, sentencia, resolución de la autoridad laboral o resolución judicial complementaria de estas, en que se reconozca la deuda por salarios o se fijen las indemnizaciones, pudiendo quedar interrumpido dicho plazo por el ejercicio de las acciones ejecutivas o de reconocimiento de los créditos en el procedimiento concursal así como por las demás formas admitidas en Derecho.

Cada UAP tiene una organización diferente para la instrucción de expedientes de prestaciones de garantía salarial<sup>19</sup>, puesto que en algunas de aquellas los Letrados realizan tanto funciones de

<sup>18</sup> Los títulos ejecutivos pueden ser de varios tipos, en función de la causa y los supuestos (reclamación de despido y/o de cantidad) que originan el expediente:

- En los expedientes de insolvencia se exige, en todo caso, la copia testimoniada del decreto dictado por el Juzgado de lo Social declarando la insolvencia legal de la empresa y, según se trate de reclamaciones de cantidades o de indemnizaciones por despido: sentencias o resoluciones judiciales reconociendo las cantidades adeudadas, acta de conciliación judicial en que se acuerde la extinción del contrato de trabajo, demandas, etc.
- En los expedientes de concurso es preceptiva la presentación, entre otra documentación, del auto declarativo del concurso y de la certificación del administración concursal de la inclusión del crédito laboral en el listado de acreedores, etc.
- En los de responsabilidad directa: la carta de despido, la declaración responsable del trabajador manifestando que no ha interpuesto demanda frente a la decisión extintiva de la empresa, etc.

<sup>19</sup> La instrucción de los expedientes que realizan los funcionarios de las UAP es una tarea compleja que consiste al menos, en:

- ✓ Comprobar los datos de la solicitud del trabajador y los poderes de representación, en su caso.
- ✓ Consultar la vida laboral de la empresa para verificar que tiene menos de 25 trabajadores y en los 90 días anteriores o posteriores no ha efectuado despidos.
- ✓ Verificar la vida laboral de los trabajadores.
- ✓ Verificar los importes consignados en la sentencia correspondiente.
- ✓ Comprobar si los Letrados del FOGASA han asistido al juicio o no, y analizar el resultado de la sentencia.
- ✓ Comprobar si el trabajador ha cobrado en ejecución de sentencia parte de lo que se adeuda.
- ✓ Calcular el salario módulo.
- ✓ Eliminar de los cálculos de la prestación los conceptos extrasalariales que no son financiados por el FOGASA.
- ✓ Introducir los datos, importes y fechas en la aplicación informática SIG para que calcule automáticamente la propuesta de resolución.
- ✓ Comprobar si se ha producido caducidad del expediente (20 días entre la fecha del despido y la fecha de la demanda).
- ✓ Comprobar que el trabajador no ha cobrado prestaciones en expedientes anteriores.
- ✓ Seleccionar de los "Hechos y Fundamentos de Derechos" normalizados por el FOGASA el más apropiado para elaborar la propuesta de resolución.
- ✓ Realizar la propuesta de resolución en sentido aprobatorio, denegatorio o desistido.

instrucción de expedientes como actuaciones de defensa de los intereses públicos ante la jurisdicción competente; mientras que en otras la instrucción de los expedientes se realiza por el personal administrativo, sin que desde los SSCC se hayan impartido criterios al respecto ni una clara delimitación de competencias más allá de las meramente formales.

En la gestión de las prestaciones de garantía salarial se están produciendo deficiencias de control derivadas, por un lado, de la falta de asistencia de los Letrados del FOGASA a los juicios en los que la sentencia firme vinculará necesariamente la resolución del expediente de prestaciones de garantía salarial y, por otro lado, del escaso rigor en la revisión de los expedientes, lo que podría suponer un riesgo de fraude en el cobro de prestaciones, como se señala posteriormente. Además, podría producirse un reconocimiento fraudulento de prestaciones por los siguientes motivos:

- a) En los períodos de baja laboral el trabajador no devenga salarios y sí la prestación de incapacidad temporal, por lo que el FOGASA, cuando abona los salarios a los trabajadores, debe descontar el importe de la prestación de incapacidad temporal percibida en períodos concurrentes. No obstante, en la fiscalización se ha verificado que las UAP carecen de esta información, puesto que únicamente pueden acceder a la base de datos del INSS de procesos de pago directo, que es la que presenta menos procesos de incapacidad, no pudiendo obtener el resto de la información sobre procesos de incapacidad temporal disponible en el Sistema de Seguridad Social, al carecer de acceso automatizado a la información sobre los procesos de pago delegado de incapacidad temporal a cargo del INSS y del ISM y sobre la totalidad de procesos (de pago directo y pago delegado) a cargo de las 20 MATEPSS.

Esta falta de información también afecta a los letrados del FOGASA, que no pueden aducir en juicio la situación de incapacidad temporal por desconocer su existencia, con el riesgo que ello conlleva de que se reconozcan en sentencia cantidades devengadas por los trabajadores cuando estaban en situación de baja laboral.

En consecuencia, dado que las UAP del FOGASA no disponen de la totalidad de la información sobre los procesos de incapacidad temporal del sistema, los instructores podrían estar dando como válidos salarios reclamados durante períodos en los que el trabajador se encontraba de baja laboral.

En este sentido, la Resolución de 5 de julio de 2001, de la Secretaría General del FOGASA, por la que se aprueba el modelo de impreso de solicitud de prestaciones, no contempla la obligatoriedad de que el trabajador certifique, en el mismo documento de solicitud, que no ha recibido prestaciones de incapacidad temporal para los mismos meses en los que se solicita del FOGASA el pago de los salarios, certificado que podría paliar, en parte, esta carencia de información.

- b) La Circular 14/2008, de 20 de noviembre, del FOGASA, recoge la necesidad de que los Jefes de Unidad de las UAP comuniquen a las Direcciones Provinciales del SEPE la existencia de pagos de salarios de tramitación, indicando el número de días de salarios abonados y el importe de la prestación reconocida, dado que es incompatible percibir salarios de tramitación y prestaciones por desempleo, teniendo en cuenta que el SEPE debe descontar del pago de las prestaciones por desempleo la cuantía de los salarios de tramitación abonados por el FOGASA correspondientes a períodos superpuestos. Teniendo en cuenta que la tramitación de los expedientes rebasa en

algunas UAP el plazo de un año para su resolución, pudiera darse el hecho de que cuando el SEPE reciba, en su caso, esta información, el trabajador ya no esté percibiendo prestaciones por desempleo, lo que complicaría su reintegro.

Asimismo, existe el riesgo de que las UAP no estén comunicando al SEPE la totalidad de los salarios de tramitación abonados a estos trabajadores, por lo que se estaría produciendo el pago duplicado de prestaciones públicas por los mismos hechos, el mismo período y al mismo trabajador. En este sentido hay que indicar que no existe un sistema oficial de intercambio de esta información entre el FOGASA y el SEPE, sino únicamente un modelo normalizado que se puede extraer del SIG por las UAP para su envío en soporte papel al SEPE. En consecuencia, queda al arbitrio de los instructores y de los Jefes de cada UAP, tanto la comprobación de posibles duplicidades de pago de prestaciones de desempleo en períodos coincidentes con aquellos en que se devengan salarios de tramitación, como en su caso, el envío de dicho modelo informando al SEPE.

En concreto, en el ejercicio 2013 el FOGASA remitió 3.503 escritos al SEPE comunicándole la superposición de períodos en los que se abonaron salarios de tramitación a trabajadores con períodos por los que también se pagaron prestaciones por desempleo, habiéndose comprobado que en 12 de las 53 UAP del FOGASA (Ávila, Badajoz, Cuenca, Logroño, Málaga, Navarra, Salamanca, Soria, Teruel, Zamora, Ceuta y Melilla) no se efectuó ningún envío de comunicaciones al SEPE.

Asimismo, en las UAP que sí detectaron duplicidades y se las comunicaron al SEPE, se observan grandes diferencias entre el número de expedientes con duplicidad detectados respecto al total de expedientes con salarios de tramitación (un 1% en la UAP de Santa Cruz de Tenerife frente a un 38% en la UAP de Guadalajara).

En consecuencia, existe el riesgo de que se estén produciendo duplicidades de prestaciones de desempleo satisfechas por el SEPE y salarios de tramitación abonados por el FOGASA, que no fueron comunicados por este organismo.

- c) Ni en la aplicación informática SIG ni en los expedientes originales consta copia de las comprobaciones efectuadas por los instructores de la UAP respecto a la situación laboral de los trabajadores y de la empresa declarada insolvente o en concurso de acreedores, que sí aparece en las bases de datos de la TGSS, lo que limita la correcta ejecución de los expedientes. Además, las sucesivas fases de revisión y aprobación del expediente se están realizando sin poder verificar esta situación.
- d) Ni en los expedientes originales de prestaciones de garantía salarial ni en la aplicación informática SIG queda constancia de las posibles comprobaciones y averiguaciones que los instructores de la UAP hubieran realizado sobre la situación de la empresa tras la declaración de insolvencia de la misma, es decir, si se ha producido lo que se denomina sucesión de empresas, que se origina cuando una empresa cambia de titularidad y se produce una transmisión económica de los bienes, pero la nueva sigue manteniendo la misma identidad, en cuyo caso el nuevo empresario se debería subrogar en las obligaciones laborales de la empresa declarada insolvente y, en consecuencia, sería el responsable de los salarios e indemnizaciones no abonados al trabajador.

*D.- Revisión de los expedientes*

Una vez finalizada la instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial, el único control previsto en las UAP recae en los Jefes de Unidad, a los que les corresponde visar todos los expedientes instruidos por el personal a su servicio; visado que implica la conformidad con la propuesta efectuada por el instructor y la asunción de las responsabilidades que pudieran derivarse de la misma.

A pesar de la importancia de esta función, existe el riesgo de que en la mayoría de las UAP, y especialmente en algunas de las que soportan una sobrecarga de trabajo, el visado de expedientes no sea más que un proceso meramente formal, realizado de forma mecánica y sin ninguna finalidad práctica, en vez de una auténtica actuación supervisora, cuyo ejercicio podría redundar en la mejora de la calidad de la instrucción, permitiendo detectar errores y evitar disparidades de criterio entre instructores, como se deriva de los siguientes hechos:

- a) Según se pudo comprobar en los trabajos de fiscalización en las UAP, el visado de los Jefes de Unidad, con carácter general, no consistía en el examen de los expedientes de prestaciones instruidos por el personal de las UAP, que a veces ni siquiera estaban físicamente a su disposición, sino que se reducía al simple acto de consignar, en la casilla habilitada al efecto en la aplicación informática SIG, el visto bueno. Además, aunque en la aplicación informática SIG quedaba constancia de la fecha y de la identidad de quien había realizado el visado, no constaban las posibles modificaciones efectuadas o propuestas por los Jefes de Unidad a los instructores.
- b) Esta tarea careció de sentido en los supuestos de expedientes instruidos por los propios Jefes de Unidad, al confluir en la misma persona las funciones de instrucción y visado, por lo que no existió una adecuada segregación de funciones. Este hecho se ha observado en la UAP de Sevilla, donde la excesiva acumulación de expedientes, unida a la insuficiencia de la plantilla de la UAP, propiciaba su instrucción por parte del responsable máximo de la unidad.
- c) De acuerdo con la información extraída de la aplicación informática SIG, durante el ejercicio 2013 se visaron un total de 174.132 expedientes (en el anexo 10 se recoge su detalle por provincias). Del análisis de esta información se derivan los siguientes resultados:
  - Se han constatado significativas diferencias entre las distintas UAP en el desarrollo de esta función supervisora, existiendo algunas que visaban expedientes prácticamente todos los días, y otras que lo hacían habitualmente una vez por semana. Ello supuso que, en las primeras, el número de expedientes visados cada día fuera menor con respecto al calculado para las segundas, lo que, en buena lógica, debió redundar en la calidad de la supervisión efectuada en ellas.
  - En cuanto al número de expedientes visados en el ejercicio 2013, destaca ampliamente la UAP de Barcelona (18.931 expedientes), que excedía en más del doble a los que presentaban las provincias de similar dimensión (como Madrid y Valencia, con 7.957 y 7.423 visados en 2013, respectivamente). En relación con lo anterior hay que indicar lo siguiente:

- ✓ Las funciones de visado de expedientes en la UAP de Barcelona en el año 2013 no pudieron ser sino un mero trámite formal, puesto que en 75 de los 110 días en los que se visaron expedientes, el número de los confirmados superó los 100 diarios, llegando a alcanzar desorbitadas cifras en algunos de ellos. Sirvan, a modo de ejemplo, los 601 expedientes visados el día 5 de marzo, los 499 el 2 de abril o los 511 el 13 de mayo.
  - ✓ En la UAP de Madrid, los días 22 de marzo y 4 de julio se visaron 287 y 270 expedientes, respectivamente, y en otros 14 días el número de expedientes visados superó los 100.
  - ✓ En la UAP de Valencia, el Jefe de Unidad visó más de 100 expedientes en nueve días del año 2013.
- d) El anexo 9 recoge el promedio de tiempo transcurrido entre la instrucción y el visado de expedientes para el conjunto de UAP, que no fue muy elevado (4,8 días), situándose por encima de los 10 días en solo seis UAP, en una de las cuales -la de Jaén- el tiempo medio fue de 141 días, absolutamente desproporcionado con respecto a las demás UAP.

Sin embargo, donde se aprecian las mayores diferencias es en el tiempo máximo transcurrido en cada UAP desde la fecha de instrucción de un expediente hasta la de su visado, siendo especialmente significativos los 525 días de un expediente de la UAP de Barcelona (08/2011/000/018166) y los 683 días correspondientes al expediente de mayor intervalo, tramitado por la UAP de Pontevedra (36/2010/000/002602).

El excesivo tiempo requerido para la realización del visado de estos dos expedientes, y de otros en condiciones similares, pone de manifiesto una deficiencia en el control de los mismos y un claro incumplimiento del orden establecido para su tramitación; y, lo que revistió mayor gravedad, supuso un perjuicio evidente para los trabajadores, que tuvieron que esperar más de dos años para obtener las prestaciones de garantía salarial solicitadas.

- e) A finales del ejercicio 2012 quedaron pendientes de visar 32 expedientes ya instruidos (de los cuales 24 pertenecen a la UAP de Tarragona). A 31/12/2013 los expedientes sin visar alcanzaron un total de 194, de los cuales 84 pertenecían al "Proyecto GRETA", siendo reseñable un expediente de la UAP de Madrid (28/2007/000/002534), con fecha de entrada 7 de agosto de 2007 y fecha de instrucción 14 de agosto de 2008, que acumulaba a finales del ejercicio 2013 un tiempo de espera desde su presentación de 2.339 días, el mayor de todos los expedientes del FOGASA pendientes de resolución a 31 de diciembre de 2013.

Respecto de los otros 110 expedientes sin visar a 31 de diciembre de 2013, 51 (el 46%) pertenecían a la UAP de Cantabria y 29 (el 26%) a la de Tarragona, que mantenía en esta situación los mismos 24 pendientes de visado a finales del ejercicio anterior. Se trata de expedientes antiguos, cuyos tiempos de tramitación de visado ya acumulaban cifras de entre 405 y 900 días.

Similar circunstancia concurre en las UAP de Madrid y Barcelona, la primera con dos expedientes (28/2009/000/006119 y 28/2011/000/002147) que acumulaban desde la fecha de su instrucción un

total de 644 y 909 días sin visar, y los tres expedientes que mantenía la UAP de Barcelona sin visar (8/2009/300/000689, 8/2010/300/009381 y 8/2010/300/003705), con tiempos transcurridos desde su instrucción de 1.483, 803 y 907 días, respectivamente.

Conviene señalar que en los expedientes visados en el ejercicio 2013, el promedio de días transcurridos desde la fecha de visado por los jefes de las unidades hasta la de resolución por la Secretaría General fue de 24,6 días. En consecuencia, el mantenimiento de los expedientes en situación de instruidos y sin visar estaría suponiendo una prolongación injustificada en la resolución del expediente y una transgresión de la obligación del Organismo de impulsar de oficio la tramitación de los expedientes en todas sus fases, que en último término perjudica de forma directa a los solicitantes de estas prestaciones.

En el cuadro siguiente figuran, clasificadas en función de su tipología, las propuestas de resolución efectuadas desde las UAP del FOGASA sobre los expedientes instruidos y visados en el ejercicio 2013, de acuerdo con la información que figura grabada en el SIG:

**Cuadro 10**  
**PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN EFECTUADAS POR LAS UAP DEL FOGASA**  
**Ejercicio 2013**

PROPUESTAS DE RESOLUCIÓN	AÑO 2013
Propuesta de aprobación del expediente	158.058
Propuesta de denegación del expediente	12.578
Denegación por delegación de firma en el Jefe de Equipo de UAP	1.649
Propuesta de desistimiento del expediente	859
Desistido por delegación de firma, artículo 71 de la Ley 30/92 (por no reunir el expediente los requisitos exigidos)	635
Desistido por delegación de firma, artículo 91 de la Ley 30/92 (por solicitud del trabajador)	170
Propuesta de aprobación por silencio administrativo	101
Propuesta de denegación/desistimiento del expediente	80
N/C	2
<b>TOTAL</b>	<b>174.132</b>

Fuente: Información obtenida del SIG

Del cuadro anterior se deduce que casi el 91% de las propuestas de resolución fueron aprobatorias, y de ellas, 101 lo fueron por silencio administrativo<sup>20</sup>. A la fecha de conclusión de los trabajos de fiscalización, dichos expedientes, por un importe total de 527.301 euros, habían sido resueltos y abonados<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> En el epígrafe II.4.2. del presente Informe se hace referencia al reconocimiento de prestaciones por silencio administrativo positivo.

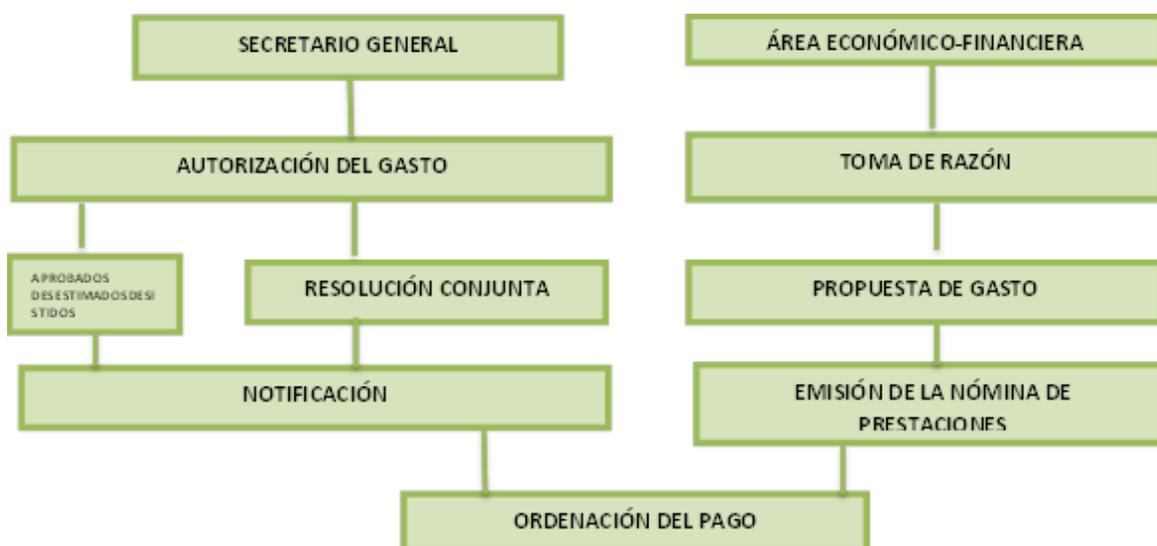
<sup>21</sup> El fundamento jurídico segundo de la resolución indicaba lo siguiente: "*Respecto de los trabajadores que constan en el anexo de esta resolución, procede el reconocimiento de las prestaciones solicitadas, debiendo entenderse aprobadas por silencio administrativo de conformidad con los artículos 42 y 43 de la Ley 4/1999, de 13 de enero, que modifica la Ley 30/1992,*

#### II.2.4.2.- RESOLUCIÓN Y PAGO DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

Una vez visados los expedientes por los jefes de las UAP, estos pasan al buzón de expedientes de prestaciones de la Secretaría General del FOGASA, para que puedan ser revisados, en su caso, y, fundamentalmente, con la finalidad de seleccionar, mediante criterios de priorización, los expedientes que se han de pagar en la siguiente nómina que, a su vez, se pasan al buzón de contabilidad, donde se inicia el expediente de gasto, sometido a la fiscalización previa de la Intervención Delegada en todas sus fases.

El gráfico siguiente muestra las sucesivas actuaciones que se realizan en la Secretaría General y en el área Económico-Financiera del FOGASA, desde la autorización del gasto hasta el pago efectivo de las prestaciones de garantía salarial a los beneficiarios:

**Gráfico 5**  
**Procedimiento de resolución y pago de las prestaciones de garantía salarial**



La conclusión de expedientes se efectúa a través de una resolución conjunta en la que, en primer lugar, se autoriza la acumulación de expedientes para su resolución, en virtud del artículo 73 de la LRJAP-PAC, y su posterior desacumulación una vez resueltos, a los efectos de que cada uno de ellos pueda recibir el tratamiento jurídico y contable correspondiente.

Durante el ejercicio 2013, el FOGASA resolvió un total de 166.837 expedientes de prestaciones de garantía salarial por importe total de 1.371.937.281 euros, de los cuales 154.357 (un 92,5%) fueron aprobados, 12.431 (un 7,45%) denegados y un escaso 0,03, fueron concluidos por desistimiento (49 expedientes).

de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y artículo 28.7 del Real Decreto 505/85, de 6 de marzo”.

Como puede observarse en el anexo 11, donde figura el desglose de los expedientes del FOGASA resueltos en 2013 en función de su tipología (expediente ordinario o de origen, cumplimiento de sentencia, reclamación previa, revisión de oficio y rectificación de incidencias), 147.487 (el 95,5% de los expedientes con resolución aprobatoria) fueron ordinarios. El importe total ascendió a 1.371.937.281 euros; sin embargo, las obligaciones reconocidas en concepto de prestaciones de garantía salarial en el ejercicio 2013 ascendieron a 1.373.280.381 euros, sin que se justifiquen las razones de la diferencia entre ambas cifras (los importes totales desglosados por resolución conjunta solo para los expedientes ordinarios figuran en el anexo 12).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.4 del Real Decreto 505/85, el plazo para resolver las prestaciones de garantía salarial es de 3 meses. En el ejercicio 2013, un total de 118.863 expedientes ordinarios de prestaciones (el 75%) fueron aprobados en un plazo superior a los tres meses, en tanto que el promedio fue de 201,52 días (el detalle por provincia figura en el anexo 13).

Respecto al pago de las prestaciones, según el FOGASA, *“El criterio para la inclusión en la Nómina de Prestaciones es el de la fecha de presentación de la solicitud”*, previendo la posibilidad de adelantar determinados expedientes. No obstante, la entidad matiza que desde el inicio del *“Proyecto GRETA”* el criterio de selección para el pago fue: a) expedientes resueltos pertenecientes al *“Proyecto GRETA”*, b) expedientes provenientes de provincias GRETA anteriores a 1 de octubre de 2013, y c) expedientes de provincias NO GRETA.

A pesar del criterio de selección indicado anteriormente, en la fiscalización se ha comprobado que desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2013, el FOGASA ha pagado prestaciones correspondientes a expedientes no incluidos en el *“Proyecto GRETA”*, alterando el orden de prelación en la tramitación e incumpliendo lo dispuesto en el artículo 74.2 de la LRJAP-PAC. Ello fue debido a la falta de previsión en la selección de los expedientes pendientes de instruir que debían incorporarse al *“Proyecto GRETA”*, pues los responsables debieron anticiparse a esta situación.

Esta falta de previsión ha supuesto que en las UAP incluidas en el *“Proyecto GRETA”* se instruyera 2.053 expedientes, por un importe conjunto de 12.811.720 euros, ingresados a partir del 1 de octubre de 2013, que fueron visados, resueltos y abonados antes de final de ejercicio, con el agravio comparativo que ello supuso para los trabajadores que llevaban esperando más de 200 días la resolución de su expediente (el detalle por UAP GRETA figura en el anexo 14)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> El FOGASA alega que se produjeron algunos errores en la selección de expedientes que supusieron el pago adelantado de 2.053 expedientes, pero que tales fallos fueron inmediatamente corregidos y esos errores no han vuelto a repetirse, aunque este hecho no supone perjuicio alguno para esos beneficiarios que cobraron, pero tampoco a otros, ya que ese cobro anticipado no conllevó ni privación, ni reducción, ni retraso en el pago a terceros.

Este Tribunal no puede compartir la afirmación del organismo respecto a que el cobro por parte de algunos beneficiarios antes de la fecha que les hubiera correspondido no supone perjuicio para otros beneficiarios, puesto que al realizarse los pagos mensualmente y ser un número limitado de expedientes los que entran en cada pago, realizar un pago adelantado de determinados expedientes implica que otros han quedado fuera de dicho pago y, en consecuencia, han cobrado después de la fecha que les hubiera correspondido.

## II.3.- ACTUACIONES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

### II.3.1.- Consideraciones generales

Para que el FOGASA recupere del empresario declarado insolvente o en concurso de acreedores el importe de las prestaciones de garantía salarial satisfechas, el organismo dispone de tres procedimientos:

- Mediante los ingresos efectuados por los empresarios derivados de la subrogación legal en los derechos del trabajador.
- Mediante los ingresos efectuados por los empresarios por la devolución de los capitales e intereses acordados en los convenios de recuperación de deudas formalizados por el FOGASA.
- Mediante la adjudicación de bienes patrimoniales de la empresa al FOGASA y su posterior enajenación.

El cuadro siguiente muestra los importes obtenidos por el FOGASA en virtud de la actividad recuperatoria realizada en los ejercicios 2012 y 2013.

**Cuadro 11**  
**RECUPERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL.**  
**Ejercicios 2012 y 2013**  
(En euros)

CONCEPTO	2012	2013
Ingresos derivados de la subrogación	91.957.442	105.778.067
Ingresos por devolución de cantidades acordadas en convenios de recuperación de deudas	7.593.454	8.794.995
Ingresos por ventas de bienes adjudicados	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>99.550.896</b>	<b>114.514.131</b>

Fuente: Inventario entregado por el FOGASA.

Como se desprende del cuadro anterior, en el ejercicio 2013 los principales recursos del FOGASA derivados de su actividad recuperatoria correspondieron a reintegros de los deudores por subrogación, fundamentalmente por los ingresos efectuados por la administración concursal, que representan el 92% del total de las recuperaciones en el citado ejercicio y con un incremento del 15% respecto al anterior, lo que supuso una mejora en la gestión de estos ingresos. Por su parte, que los fondos obtenidos mediante la devolución de los capitales e intereses derivados de los convenios de recuperación de deudas formalizados con los empresarios representaron un 8% del total de ingresos recuperados.

No obstante, el índice de recuperación de las deudas<sup>23</sup> respecto a las prestaciones de garantía salarial abonadas en el ejercicio 2012 fue del 6,8% y del 8,7% para el ejercicio 2013, debiéndose esta evolución positiva tanto a la disminución, en un 10%, en el pago de prestaciones de garantía salarial, como al mencionado incremento -un 15%- en los ingresos recuperados por el FOGASA.

### II.3.2.- Subrogación en los derechos de los trabajadores

El artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores señala que el FOGASA, para el reembolso de las cantidades satisfechas, se subrogará obligatoriamente en los derechos y acciones de los trabajadores, teniendo estos el carácter de créditos privilegiados<sup>24</sup>, por lo que si concurren con los que pueden conservar los trabajadores frente al empresario por la parte no satisfecha por el organismo, unos y otros se abonarán a prorrata de sus respectivos importes. Por tanto, una vez que el FOGASA realiza el pago de las prestaciones de garantía salarial a los trabajadores, se convierte, por imperativo legal, en acreedor de la empresa declarada en situación de insolvencia o en concurso de acreedores, pero no en las prestaciones que son responsabilidad directa del organismo.

En este sentido, y con independencia de la obligación de ejercitar cuantas acciones judiciales se consideren convenientes para el más rápido y eficaz reembolso de las cantidades abonadas, el FOGASA debe requerir a las empresas deudoras la devolución del importe de las prestaciones de garantía salarial que abona a sus trabajadores, pudiendo exigir su comparecencia ante la Secretaría General o la UAP que instruyó el expediente, comparecencia que no se ha producido en ningún caso en el ejercicio fiscalizado.

En la fiscalización se ha constatado que las UAP no han aplicado el mismo criterio para la comunicación de la subrogación a la empresa, dado que algunas efectúan esta comunicación en todos los casos, mientras que en otras la notificación se produce solo en aquellos supuestos en los que se estima que una parte de la deuda es recuperable. Esta situación supone, además, un incumplimiento del artículo 31.1 del Real Decreto 505/1985, que exige que el FOGASA requiera a las empresas deudoras el importe de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el organismo y que son por cuenta de aquellas<sup>25</sup>.

A 1 de enero de 2013, el importe que adeudaban las empresas al FOGASA por las prestaciones abonadas a sus trabajadores ascendió a 6.125.854.905 euros, y se corresponden con derechos de pendientes de cobro del período 1999 a 2012. Además, durante el ejercicio 2013, el FOGASA abonó

---

<sup>23</sup> El índice de recuperación de las deudas se ha calculado como la relación entre el importe de los ingresos obtenidos por el FOGASA en la recuperación de las deudas, respecto al importe pagado por las prestaciones de garantía salarial.

<sup>24</sup> La calificación de los créditos del FOGASA como privilegiados, a los que hace referencia el citado artículo 33, afecta al orden de prelación para su recuperación de "la masa patrimonial" de la empresa resultante de su liquidación, es decir, que tienen prioridad en su cobro sobre otros créditos, siempre y cuando se haya verificado por el FOGASA la correcta calificación otorgada por la administración concursal.

<sup>25</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que requerir de forma masiva y directa en período voluntario a todos los deudores por subrogación (más de 170.000 a 31 de diciembre de 2013) no resulta posible en este momento con la plantilla existente.

prestaciones de garantía salarial a los trabajadores, por responsabilidad subsidiaria, por importe de 1.078.831.689 euros, que incrementaron el saldo de estos deudores. Por el contrario, en este ejercicio se efectuaron minoraciones de estos derechos de cobro por 163.731.383 euros (fundamentalmente por la actividad recuperatoria derivada la administración concursal y otros derivados de la subrogación, que ascendió a 105.719.136 euros, y por la formalización de convenios de recuperación de deudas por importe de 19.651.690 euros, así como otras regularizaciones).

Por todo lo anterior, el saldo de estos deudores por subrogación ascendió a 7.040.650.315 euros a final del ejercicio 2013, que corresponden a 174.804 empresarios deudores del FOGASA a 31 de diciembre de 2013, con un promedio de 40.279 euros de deuda por empresario. De dichas deudas destaca una empresa, con 38.677.875 euros, otra con 23.175.019 euros y otra con 19.953.131 euros.

Es de destacar, por otra parte, la existencia en el inventario de FOGASA de 2.621 deudores con importes cero e incluso cinco con saldo negativos, situación que debe ser regularizada por la entidad.

La gestión recaudatoria del FOGASA en el ejercicio 2013 respecto a estos derechos de cobro frente a los empresarios fue muy escasa, dado que solo consiguió recuperar el 1,5% del importe total pendiente de cobro a final del ejercicio, índice similar al del ejercicio 2012.

Si bien el índice de cobro para el conjunto de deudas del FOGASA fue del 1,5%, la gestión recaudatoria respecto a los empresarios que son personas físicas y cuya deuda pendiente de cobro ascendió a 209.981.427 euros, el índice de cobro tan solo supuso el 0,2%, muy inferior a la media. Por otra parte, las personas físicas extranjeras tenían una deuda pendiente de cobro con el FOGASA por importe de 19.828.296 de euros, cuya gestión recaudatoria alcanzó la escasa cifra del 0,1%, lo que denota una exigua actividad recaudatoria del organismo. Además, dada la antigüedad de las deudas y la situación patrimonial de las empresas insolventes o en concurso de acreedores, las actuaciones del FOGASA para intentar recuperar estos derechos son muy escasas, de poca transcendencia económica y con pocas garantías de cobro, por lo que se encuentran provisionados prácticamente en su totalidad.

Por otra parte, los derechos de cobro por subrogación tienen la consideración de ingresos de derecho privado, por lo que es imprescindible que su ejecución deba obtenerse a través de los órganos judiciales, ya que el FOGASA no puede hacer uso de las prerrogativas que corresponden a la Administración pública para el cobro de sus derechos de crédito, lo que no impide que esta gestión recaudatoria se pueda realizar a través de la AEAT.

Aun teniendo presente que la mayor parte de estas deudas por subrogación serán incobrables siempre, el FOGASA no ha realizado actuaciones tendentes a analizar el volumen de deudas pendientes de cobro (antigüedad, tipo de empresa, importe, etc.) para su traslado a la AEAT y así proponer su cobro en vía ejecutiva. Asimismo, el FOGASA no contrasta la situación patrimonial de estos deudores con Registros Oficiales (Registro de Prestaciones Sociales Públicas, Registros Mercantiles, Registros de la Propiedad, etc.).

El importe tan elevado que presentan estos deudores por subrogación se debe a que estos derechos de cobro no prescriben. En este sentido, las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Social en las que se declara la insolvencia del empresario se consideran, a todos los efectos, como insolvencia provisional hasta que se conozcan bienes al ejecutado o se realicen los bienes embargados del

empresario, tal y como prevé el artículo 276 del Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral.

El saldo de estos derechos de cobro va aumentando ejercicio tras ejercicio por el continuo pago de nuevas prestaciones de garantía salarial por responsabilidad subsidiaria del FOGASA y que no son recuperadas por este organismo. Esta situación se aprecia en las cuentas anuales del FOGASA rendidas al Tribunal en los últimos ejercicios. Así, en 2010 estos derechos de cobro ascendieron a 3.919.255.344 euros, en el ejercicio 2011 alcanzaron un importe de 5.038.880.731 euros, en el ejercicio 2012 fueron 6.136.552.127 euros y para el ejercicio 2013, 7.040.650.315 euros<sup>26</sup>.

Ante esta perpetuidad de los derechos de cobro del FOGASA frente a los empresarios insolventes se podrían estar produciendo situaciones de inseguridad jurídica para ellos, que se verán especialmente agravadas en el supuesto de empresarios personas físicas, dado que, como siempre tendrán una deuda con el FOGASA, podrá ser solicitado su embargo cuando se les conozca bienes y derechos, incluso cuando el empresario perciba una prestación del sistema de la Seguridad Social hasta el límite máximo.

### II.3.3.- Convenios de recuperación de deudas

El Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, y la Orden de 20 de agosto de 1985, por la que se desarrolla el artículo 32 del citado Real Decreto, prevén la celebración de acuerdos del FOGASA con las empresas, mediante la formalización de convenios de recuperación de deudas, que tienen por objeto la paralización de los procedimientos ejecutivos seguidos por el organismo contra los bienes de la empresa y posibilitar la continuidad de la actividad empresarial y el mantenimiento de los puestos de trabajo, pero promoviendo el reintegro de las prestaciones abonada por el FOGASA a los trabajadores.

Para la formalización de los convenios de recuperación de deudas, la Secretaría General del FOGASA tiene establecido un procedimiento que conlleva el cumplimiento previo por el empresario de unos requisitos y garantías, siendo las UAP las que suscriben los convenios, previa autorización de la Secretaría General, suscribiendo esta última los convenios de ámbito nacional.

Hasta finales del ejercicio 2013, el FOGASA había formalizado 142 convenios de recuperación de deudas, los más antiguos en el año 2006. El importe de las deudas de estas empresas con el FOGASA a dicha fecha ascendió a 66.015.013 euros, con un importe medio por convenio de 158.821 euros. Además, teniendo en cuenta que las cantidades aplazadas en los convenios devengan el interés legal del dinero, el importe de los intereses devengados pendientes de cobro de a 31 de diciembre de 2013 ascendía a 387.087 euros.

Durante el ejercicio 2013, el Secretario General del FOGASA formalizó 9 convenios cuyo capital pendiente de reembolso ascendía a 6.105.876 euros y unos intereses de 981.423 euros. Siete convenios tenían un periodo medio de devolución de 65 cuotas mensuales, mientras que en otros dos su cuota era trimestral, con un periodo medio de devolución de 26 trimestres. Una vez formalizado el convenio, el importe de estos deudores son dados de baja del inventario de deudores por subrogación.

---

<sup>26</sup> En estas cantidades también se incluyen importes residuales correspondientes a los deudores por subrogación en ejecución judicial y el importe del capital a corto plazo de los convenios de recuperación de deudas, que el FOGASA registra en la misma cuenta financiera.

En el inventario de los convenios de recuperación de deudas no constan las garantías constituidas por las empresas ni su valoración.

El importe recaudado por los convenios e ingresado en las cuentas del FOGASA durante el ejercicio 2013 ascendió a 8.794.995 euros.

A diferencia de los deudores por subrogación, los deudores por convenios de recuperación de deudas que no efectúan su pago en los plazos establecidos en los citados convenios son comunicados por el FOGASA a la AEAT para intentar su cobro en vía ejecutiva, dado que en estos supuestos el FOGASA presume que el empresario puede tener bienes para hacer frente al pago de los capitales e intereses de estos convenios. Por ello, el FOGASA ha remitido a la AEAT durante el ejercicio 2013 una relación de 17 deudores por convenios de recuperación de deudas con un importe de capital e intereses no devueltos 3.639.336 euros, y que también estaban pendientes de cobro en vía ejecutiva a final del ejercicio 2013.

Asimismo, durante 2013 la AEAT comunicó al FOGASA que 52 deudores por convenios de recuperación de deudas con un capital pendiente de cobro por importe de 27.267.494 euros, que habían sido remitidos entre los ejercicios 2002 y 2013, habían sido declarados incobrables por la AEAT, por lo que fueron dados de baja por el FOGASA<sup>27</sup>.

De lo expuesto anteriormente se deduce la escasa solvencia financiera de estos deudores, dado que la gestión en vía ejecutiva de la AEAT tendente a su cobro no fue muy efectiva, teniendo en cuenta que en el ejercicio 2013 se remitieron 17 deudores por un importe de 3.639.336 euros y, sin embargo, se declararon incobrables 11 deudores por un importe de 11.111.999 euros; situación que se corrobora, en parte, por el escaso valor de las garantías que aportan los empresarios. En este sentido, la citada Orden de 20 de agosto 1985 dispone que la formalización de cualquier acuerdo de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda exige la presentación de garantías que se estimen suficientes, sin que existan instrucciones del FOGASA que especifiquen cuando una garantía se debe considerar suficiente ni criterios que prevean la actualización de las mismas durante la vigencia de los convenios de recuperación de deudas formalizados en los supuestos de depreciación de los bienes entregados en garantía.

### **II.3.4.- Gestión y enajenación de los bienes adjudicados al Fondo de Garantía Salarial**

Para obtener la devolución de las prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA, además de los ingresos obtenidos por la subrogación en los derechos de los trabajadores y los derivados de la formalización de los convenios de recuperación de deudas, el FOGASA puede ser adjudicatario de toda clase de bienes en pago de la deuda que las empresas mantienen con el organismo, bien mediante cesión por parte de la empresa deudora o bien por terceros, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo.

Una vez que se produce el alta de los bienes en el inventario del FOGASA, simultáneamente deben ser dados de baja del inventario de deudores por subrogación, mediante su regularización, que debe ser autorizada por la Secretaría General del FOGASA.

---

<sup>27</sup> Respecto a la remisión de la AEAT de las deudas por subrogación, el FOGASA alega que ya ha estudiado dicha posibilidad, habiendo mantenido reuniones entre ambos organismos, si bien la existencia de ciertos inconvenientes ha impedido su implantación señalando, además, que si la carga de trabajo descendiera o la plantilla se viera reforzada, se abordaría la cuestión.

A 1 de enero de 2013, en el inventario del FOGASA figuraban 46 bienes de diversa tipología (inmuebles, parcelas, joyas, maquinaria, marca comercial, acciones, etc.), cuyo valor de adjudicación total era de 32.178.542 euros y procedentes de adjudicaciones realizadas desde el año 1986, habiéndose producido en el ejercicio 2013 adjudicaciones por importe de 93.387 euros, así como una baja, por causas distintas a la venta, de dos Marcas Comerciales ante la dificultad para su cobro, por importe conjunto de 679.308 euros. Por ello, el saldo del inventario a final del ejercicio 2013 fue de 31.593.121 euros, importe que aparece en la cuenta de “*Otros activos en estado de venta*”.

Según se desprende de las cuentas formuladas del ejercicio 2013, el FOGASA ha dotado una corrección del valor como consecuencia de pérdidas reversibles de activos en estado de venta por importe de 20.504.171 euros (el 67% del valor de los bienes del inventario).

En relación con lo anterior conviene señalar la existencia de bienes de escaso valor: “*Finca de cereal de secano*” por 15,03 euros, adjudicada en el año 2000; dos naves industriales por importe de 30,05 euros cada una, adjudicadas en 1987; “*Diversa maquinaria de oficina*” por importe de 60,30 euros, adjudicada en 2005; una parcela industrial por importe de 150,05 euros, adjudicada en 1989; etc.; situación que pone de manifiesto la escasa realidad material de estos bienes tan antiguos y que deben ser depurados del inventario de bienes del FOGASA.

Del total de bienes adjudicados al FOGASA, el 90% estaban en situación de “*ser puestos al tráfico jurídico patrimonial*”. Sin embargo, a pesar de esta situación patrimonial, en el ejercicio 2013 el organismo no había enajenado ningún elemento. El 8% de los bienes del inmovilizado seguía estando en situación “*de trámite*”, para los que el organismo debería estar realizando las gestiones oportunas para su puesta al tráfico jurídico patrimonial, sin embargo, la mayor parte de estos bienes presentaba esta misma situación durante bastantes años. El 2% restante estaba pendiente de peritación o de alta en el Registro o Catastro correspondiente, alguno de los cuales data del ejercicio 1991, lo que supone una situación totalmente irregular.

Por otra parte, el artículo 80 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone que los bienes inmuebles y derechos reales de los organismos públicos vinculados a la AGE, entre los que se encuentra el FOGASA, que no les sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, se incorporarán, previa desafectación, en su caso, al patrimonio de la citada AGE. No obstante, el citado precepto continúa señalando que podrán ser enajenados por los organismos públicos los bienes adquiridos por ellos con el propósito de devolverlos al tráfico jurídico patrimonial de acuerdo con sus fines peculiares. En el mismo sentido se pronuncia el artículo 33 del Real Decreto 505/1985.

En este contexto, el FOGASA no ha devuelto, durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013 a dicho tráfico jurídico ningún bien de los que integraban su inventario de bienes patrimoniales, a pesar de que existen elementos que habían sido adjudicados desde el año 1986 y que estaban inventariados en situación de ser devueltos al tráfico jurídico patrimonial<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que una de las excepciones para dicha desafectación es que los bienes le sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, por lo que “*se entiende que no procede esa afectación*”. Sin embargo, el organismo no ha devuelto durante los citados ejercicios al tráfico jurídico patrimonial ningún bien de los que integraban su inventario de bienes patrimoniales, por lo que difícilmente pueden ser utilizados para el cumplimiento de sus fines que es el pago de prestaciones de garantía salarial y su financiación.

## II.4.- ADECUACIÓN A LA NORMATIVA VIGENTE DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

### II.4.1.- Normativa básica que regula el funcionamiento del FOGASA

El Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, modificado por el Real Decreto 372/2001, de 6 de abril, no se adecua, en determinados aspectos, ni a los cambios organizativos acaecidos en el propio FOGASA, ni a las modificaciones introducidas por la LECO y la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, por los siguientes motivos:

- El artículo 28.7 del Real Decreto 505/1985 prevé un plazo máximo de tres meses desde la presentación de la solicitud para dictar la resolución correspondiente. En el ejercicio 2013 este plazo no se ha cumplido en el 75% de los expedientes de prestaciones de garantía salarial tramitados.

Ante el incumplimiento reiterado de este plazo por el FOGASA, existe un evidente riesgo de incremento de las reclamaciones judiciales por parte de los trabajadores contra el organismo, argumentando, entre otros motivos, el incumplimiento de este precepto normativo.

- Cuando el FOGASA requiere del trabajador documentación adicional a la presentada en la solicitud, la notificación que le remite la UAP indica, expresamente, la concesión de un plazo máximo de 10 días para que subsane la deficiencia observada o acompañe los preceptivos documentos, con apercibimiento de que si así no lo hiciese se archivará sin más trámite, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo.

Sin embargo, el considerable retraso que presentaba el FOGASA en el ejercicio 2013 en la tramitación de los expedientes dio origen a la implantación en diferentes UAP de un sistema de cita previa para los trabajadores solicitantes de prestaciones, que permite, entre otras cuestiones, que el trabajador presente la documentación necesaria para recibir una prestación de garantía salarial, que pueda subsanar las deficiencias de que pueda adolecer el expediente o que conozca la situación del mismo.

Ahora bien, por el propio funcionamiento del sistema de cita previa se están concediendo plazos de personación muy superiores a los 10 días, si bien, en el escrito de reclamación de la documentación se invoca el artículo 26 del citado Real Decreto, por lo que resulta materialmente imposible que el solicitante pueda aportar la documentación requerida en el plazo exigido en el requerimiento efectuado por la UAP, lo que produce una indudable indefensión del trabajador.

- La regulación de la devolución de cantidades satisfechas por el FOGASA es poco clarificadora, en particular en lo que respecta a la valoración de la suficiencia de las garantías y su actualización durante la vigencia de los convenios de recuperación de deudas formalizados por el FOGASA. Esta situación ya fue puesta de manifiesto por el Tribunal en el "*Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001*" aprobado por su Pleno en sesión de 6 de noviembre de 2003, sin que hasta la fecha se haya procedido a subsanar esta falta de clarificación.

- Respecto a la instrucción de los expedientes, el artículo 27.1 del citado Real Decreto 505/1985 prevé que en el plazo de diez días, a contar desde la presentación de la solicitud en firme o desde la adopción del oportuno acuerdo, el FOGASA se dirija a la Tesorería Territorial de la Seguridad Social a fin de que por la misma se expida certificación de inscripción de la Empresa y de afiliación del trabajador, con expresión de las fechas de alta y baja y base por la que viniese cotizando al FOGASA. Este procedimiento de obtención de información y certificación ha sido sustituido por el acceso informático a las Bases de Datos de Afiliación y Recaudación de la TGSS, mediante la formalización del convenio de 8 de noviembre de 2007, sobre autorización de acceso a la información contenida en las bases de datos titularidad de la TGSS.
- El Real Decreto 505/1985 recoge determinadas actuaciones que corresponden o en las que intervienen las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social respecto a los procedimientos de gestión de las prestaciones de garantía salarial; sin embargo, en la actualidad el FOGASA no tiene dependencia ni orgánica ni funcional de las citadas Direcciones Provinciales, dado que es un organismo autónomo, con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión. Las actuaciones que prevé el citado Real Decreto y en las que originalmente participaban las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social son las siguientes:
  - ✓ Aunque el mencionado Real Decreto 505/1985 señala que corresponde a las UAP instruir los expedientes administrativos de solicitud de prestaciones y elevarlos, a través de los respectivos Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, a la Secretaría General del FOGASA para su aprobación, actualmente son las UAP las que remiten su propuesta de resolución directamente a la Secretaría General del FOGASA para su aprobación, sin la intermediación de los citados Directores Provinciales.
  - ✓ La Disposición Adicional Segunda del mencionado Real Decreto 505/1985 dispone que el Secretario General del FOGASA podrá delegar en los Directores Provinciales de Trabajo y Seguridad Social las facultades que le corresponden para dictar resolución de reconocimiento de prestaciones. Esta delegación de competencias no procede en la actualidad, toda vez que, como sea señalado anteriormente, el FOGASA es un organismo autónomo y estas Direcciones Provinciales pertenecen a otra Administración.
  - ✓ El Real Decreto 505/1985 prevé la constitución de UAP integradas en las Direcciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social, situación que actualmente carece de sentido, toda vez que el FOGASA, al tratarse de un organismo autónomo, no está integrado en ningún órgano de la AGE, sin perjuicio de su adscripción al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- El Real Decreto 505/1985 sigue considerando la “suspensión de pagos” y la “quiebra” como situaciones que eran suficientes como título ejecutivo para iniciar los expedientes de prestaciones de garantía salarial. Estas figuras han quedado actualmente subsumidas en las de insolvencia y concurso de acreedores.

- El artículo 27.5 del Real Decreto 505/1985 dispone que se comprobará por las UAP del FOGASA la efectiva existencia de créditos laborales pendientes de pago en el momento que haya de dictarse la resolución y la continuidad del estado de insolvencia o concurso de acreedores del empresario en el citado momento, actuaciones que no se cumplen por estas UAP, dado que la fecha de aprobación de la resolución está bastante alejada en el tiempo de la fecha de instrucción del expediente en la que se debe comprobar estos extremos.
- La Disposición Adicional Primera del Real Decreto 505/1985 regula las relaciones entre la Dirección General de lo Contencioso del Estado con el FOGASA en materia de reembolso de prestaciones de garantía salarial, y ello a pesar de que dicho reembolso es competencia exclusiva del FOGASA y cuyos fondos forman parte del presupuesto de ingresos del FOGASA y sirven para financiar, entre otros conceptos, las prestaciones de garantía salarial.

#### II.4.2.- La aplicación del silencio administrativo en las prestaciones de garantía salarial

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 28.7 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, el plazo máximo para dictar resolución relativa a las prestaciones de garantía salarial satisfechas por el FOGASA en primera instancia es de tres meses, contados a partir de la presentación en forma de la solicitud. En concordancia con el citado Real Decreto, el *“Manual de Procedimiento de Gestión de Expedientes de Prestaciones en el Fondo de Garantía Salarial”*, aprobado el 15 de febrero de 2006, establecía, en relación al visado del Jefe de la Unidad, que *“...A partir del día 75 dispondrá de 2 días para resolver y visarlos; en caso de que no haga, deberá obligatoriamente proponer su aprobación por silencio administrativo”*; es decir, en el año 2006, en el que el FOGASA aprobaba o denegaba habitualmente los expedientes en el plazo máximo legalmente previsto, el propio organismo, si incumplía este plazo, proponía su aprobación por silencio administrativo.

Ahora bien, la situación ha cambiado radicalmente en el ejercicio 2013, mientras que la normativa sigue siendo la misma, teniendo en cuenta que el plazo máximo para resolver se incumplió en la mayor parte de los expedientes aprobados en el ejercicio 2013. Así, 118.863 expedientes de prestaciones de garantía salarial resueltos en el ejercicio 2013 (el 75% del total) tuvieron un plazo de resolución superior a los tres meses, de los que 7.409 fueron denegados, mientras que únicamente 39.417 expedientes (el 25% restante) fueron resueltos en un plazo igual o inferior a los tres meses; sin embargo, el FOGASA había aprobado solo 101 expedientes de prestaciones de garantía salarial por silencio administrativo positivo, por un importe de 527.301 euros.

Por otra parte, tan solo 18 de las 53 UAP existentes consiguieron, por término medio, que los expedientes que tramitaron fueran resueltos en un plazo igual o inferior a los 90 días. Estas UAP coinciden, obviamente, con las de menos carga de trabajo (Huesca, Lugo, La Rioja, Soria, etc.).

Los expedientes de reconocimiento de prestaciones de garantía salarial se inician a instancia del interesado y la regla general es que el silencio administrativo tiene sentido positivo o favorable en todos los casos si transcurre el plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la LRJAP-PAC, que solo contempla cuatro excepciones: a) que se disponga

otra cosa por el Derecho comunitario europeo, b) que se disponga por una norma con rango legal, c) los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, y d) que la estimación tuviera como consecuencia la transferencia al solicitante o a terceros de facultades relativas al dominio público o al servicio público. Ninguna de las cuatro excepciones anteriores es aplicable a los expedientes de prestaciones de garantía salarial.

En consecuencia, si el FOGASA no resuelve expresamente la solicitud de prestaciones de garantía salarial dentro del plazo de tres meses desde la presentación de dicha solicitud, esta podrá y deberá entenderse aprobada por la figura del silencio administrativo positivo, pudiendo el trabajador hacer valer esta situación tanto ante el FOGASA como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada y, lo que es más importante (según algunos Tribunales), sin que una resolución expresa posterior denegatoria tenga ningún efecto, de acuerdo con el artículo 46, apartados 3 y 4, de la LRJAP-PAC.

En este mismo sentido, el artículo 42 de la citada LRJAP-PAC establece que en los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo. De esta forma, las únicas vías que tendría el FOGASA para anular la resolución producida por silencio administrativo serían, en su caso, las de acudir a los correspondientes procedimientos de revisión del artículo 102 de la LRJAP-PAC o a instar su declaración de lesividad, como si de un acto expreso nulo o anulable se tratase.

La estimación por silencio administrativo positivo tiene, a todos los efectos, la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento; por el contrario, la desestimación por silencio administrativo tendría los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso que resultase procedente. En todo caso, el FOGASA está obligado a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla al trabajador.

Por otra parte, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22.4 del citado Real Decreto 505/1985, mediante Resolución de 3 de abril de 2008, de la Secretaría General del FOGASA, se aprobó el modelo de solicitud de prestaciones que los trabajadores deben cumplimentar para reclamar las prestaciones de garantía salarial, que también recoge, expresamente, el plazo de tres meses para resolver los procedimientos de tramitación de este tipo de prestaciones, al indicar lo siguiente:

*“Con la presentación de la presente solicitud se admite a trámite el presente expediente administrativo, que se resolverá en el plazo de tres meses, a contar desde la fecha de entrada en el registro del Fondo de Garantía Salarial. Aunque en todo caso se dictará la resolución expresa conforme a Derecho (Art. 42 de la Ley 4/99, de 13 de enero, BOE del 14), los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes, excepto en los procedimientos iniciados de oficio, en los que el silencio administrativo tiene sentido desestimatorio (Arts. 43.2 y 44.2 de la Ley 4/99)”.*

Es decir, el trabajador, al presentar su solicitud, tiene conocimiento fehaciente de que si el FOGASA no resuelve en el plazo máximo de tres meses, entenderá estimada la misma por aplicación de la figura del silencio administrativo positivo. Sin embargo, no existe unanimidad doctrinal sobre el resultado del silencio administrativo en el reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial por el FOGASA:

- a) El Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana dictó, con fecha 1 de abril de 2014, la sentencia 814/2014, por la que resolvía un asunto relacionado con el sentido del silencio administrativo en el caso de los expedientes tramitados por el FOGASA, entendiéndose que la falta de resolución del FOGASA en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de solicitud de la prestación supone la aprobación de la misma por silencio administrativo positivo; pronunciándose en idéntico sentido la Sentencia 13367/2013, de 11 de noviembre, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, al señalar lo siguiente:

*“No hay duda de la aplicabilidad de la Ley 30/92 a los procedimientos administrativos tramitados por el FOGASA (...), ni tampoco cabe cuestionar el plazo de tres meses para la resolución del expediente (...). Siendo así, que ha de aceptarse que el silencio administrativo tiene carácter positivo, ya que no hay norma con rango de ley ni norma de derecho comunitario europeo que establezca lo contrario”.*

Siguiendo este criterio, la figura del silencio administrativo positivo es aplicable en el procedimiento de reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial y, en consecuencia, las solicitudes de estas prestaciones presentadas ante el FOGASA en el ejercicio 2013 en las que hubiera transcurrido el plazo de los tres meses desde su presentación deberían haber sido estimadas por este organismo en el mismo sentido de la solicitud del trabajador. Sin embargo, se ha verificado que esta situación no se está produciendo, habiendo sido denegados expedientes en los que había transcurrido este plazo.

- b) El Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia de 9 de enero de 2014, estimó que la deficiencia de no dictar resolución expresa en el plazo de tres meses no impide que el FOGASA pueda pronunciarse sobre el fondo del asunto y, en consecuencia, desestimar lo solicitado por el trabajador. Los fundamentos de derecho de esta sentencia inciden en el sentido de que no resolver en el plazo de tres meses no supone la aplicación del silencio administrativo positivo y que, según doctrina del Tribunal Supremo, la resolución tardía no priva al interesado de la tutela judicial efectiva, pues los plazos para la interposición de un posterior recurso se cuentan a partir de la notificación de la misma.

Independientemente de que no exista unanimidad jurisprudencial en la materia y, a pesar del reconocimiento expreso del plazo de tres meses para resolver los expedientes de prestaciones de garantía salarial, existe el riesgo de que, ante una denegación de esta prestación por el FOGASA, el trabajador interponga una demanda alegando argumentos concretos contrarios a la denegación y, además, la aplicación del silencio administrativo positivo, pudiendo ser reconocida su pretensión en vía judicial.

Además de que existan sentencias en uno y otro sentido reconociendo o no los derechos a los trabajadores derivados de la aplicación del silencio administrativo positivo, lo cierto es que el retraso en la resolución de los expedientes de prestaciones de garantía salarial supone un evidente riesgo para los fondos públicos que gestiona el FOGASA. Esta situación se ve especialmente agravada por la acumulación de expedientes pendientes de resolver (221.384 expedientes a 31 de diciembre de 2013) y el considerable retraso que presenta su tramitación (201,52 días por término medio en el ejercicio 2013).

A esta situación se añade el hecho, comentado en epígrafes anteriores, que durante el ejercicio 2013 la instrucción de un total de 148.260 expedientes fue encomendada a una empresa pública, sin exigir un plazo mínimo de resolución de los mismos, por lo que todos estos expedientes que ya se encontraban pendientes de aprobar a 30 de septiembre de 2013 tendrán un retraso muy superior a los tres meses, plazo al que debe añadirse el período durante el que la empresa pública instruya estos expedientes y el que tarde el FOGASA en efectuar el pago.

#### **II.4.3.- Los Hechos y Fundamentos de derecho en las resoluciones de los expedientes de prestaciones de garantía salarial**

El FOGASA ha aprobado el denominado "*Manual de Procedimiento para la gestión de expedientes de prestaciones en el FGS*", que recoge la forma de presentar, registrar y tramitar las solicitudes de prestaciones de garantía salarial, detalla las modalidades para el cálculo del salario módulo y especifica el procedimiento a seguir en los supuestos en que se hubiera producido el pago de las prestaciones de garantía salarial y, a su vez, el trabajador hubiera percibido cantidades por acuerdo del Juzgado de lo Social o Mercantil.

El mencionado Manual también concreta, define y normaliza los "*Hechos y Fundamentos de derecho*" que deben hacer constar los funcionarios del FOGASA en la propuesta de resolución del expediente de prestaciones de garantía salarial, así como en la resolución que finalmente apruebe el Secretario General del organismo; todo ello con la pretendida finalidad de conseguir una mayor homogeneidad y coherencia en todas las Resoluciones. El citado Manual recoge los Fundamentos de derecho (estimatorios y de denegación) en los que debe justificarse la posición del FOGASA en relación con la resolución de los expedientes de prestaciones de garantía salarial.

En los once Fundamentos de derecho estimatorios de los expedientes de prestaciones de garantía salarial se exponen, muy genéricamente, los motivos en los que se basa el FOGASA para justificar su aprobación. El escaso desarrollo, contenido y argumentación de estos Fundamentos podría dar lugar, en caso de disconformidad con la resolución, a reclamaciones de los interesados ante la jurisdicción social objetando, entre otras cuestiones, esta falta de motivación.

Este escaso desarrollo es especialmente significativo en los ocho Fundamentos tasados para la denegación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial, en los que figuran expresiones genéricas del tipo siguiente: "...*procede denegar las prestaciones de garantía salarial solicitadas, al no acreditar el interesado los requisitos del artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores*"; "...*procede denegar la prestación indemnizatoria al amparo del artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores*"; "...*procede denegar las prestaciones de garantía salarial solicitadas al apreciarse la existencia de fraude de ley en la contratación o extinción de la relación laboral..*"; sin mayor argumentación ni explicación de los motivos que justifican específicamente la denegación de la prestación, lo que puede suponer una indefensión del trabajador.

A este respecto, conviene precisar que la falta de motivación de la actuación administrativa, conculcando el artículo 54 de la LRJAP-PAC, puede suponer dos perjuicios importantes, siempre que así sea acordado por los juzgados correspondientes:

- El primero para el trabajador, dado que al no quedar acreditados adecuadamente los motivos de la aprobación o denegación de la Resolución, no permite a aquel decidir con conocimiento de causa si presentar o no una demanda contra el FOGASA ante la jurisdicción social.
- En segundo lugar para el propio FOGASA, puesto que puede suponer un riesgo de sentencias desfavorables para esta entidad ante esta falta de motivación, con el consiguiente perjuicio para los fondos públicos.

Por otra parte, la falta de motivación adecuada de las Resoluciones de los expedientes de prestaciones de garantía salarial conlleva que los Letrados del FOGASA solo pueden exponer y argumentar en los juicios directos contra el organismo aquellos Hechos y Fundamentos de Derecho que consten expresamente en la Resolución de los expedientes, por lo que difícilmente pueden defender adecuadamente los intereses públicos del FOGASA. Por ello, algunas UAP no aplican específicamente estos Fundamentos en las propuestas de resolución.

#### **II.4.4.- Prestaciones de garantía salarial que son responsabilidad directa del FOGASA (artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores)**

De las diversas prestaciones de garantía salarial abonadas por el FOGASA durante el ejercicio 2013, fueron las correspondientes al artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores las que mayor modificación legal experimentaron en el ejercicio 2012, lo que repercutió directamente en los pagos de prestación del FOGASA del ejercicio 2013 por el considerable retraso en su instrucción, con la imperiosa necesidad de realizar cálculos diferenciados en función de la fecha exacta del despido del trabajador, y complicó la gestión de estas prestaciones de garantía salarial.

Los pagos de prestaciones de garantía salarial en el ejercicio 2013 que son responsabilidad directa del FOGASA, de acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 33.8 (despidos objetivos o colectivos y calificados como procedentes), han estado sujetos a distintos límites y condiciones en su percepción. En concreto:

- Para los despidos producidos con anterioridad al 11 de febrero de 2012, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 3/2012, de 10 de febrero, no existía un límite en el pago de esta prestación y el titular del derecho era el empresario que despidió al trabajador con contrato indefinido, independientemente del número de trabajadores que tuviera en plantilla.
- A partir del 12 de febrero de 2012 y hasta el 7 de julio de 2012, día anterior a la entrada en vigor de la Ley 3/2012, de 6 de julio (un período de 146 días), el límite del pago de estas prestaciones de garantía salarial estaba establecido en el triple del SMI, el titular del derecho seguía siendo el empresario pero ahora se le exigía que tuviera menos de 25 trabajadores en plantilla y que el trabajador despedido tuviera un contrato indefinido.
- A partir del 8 de julio de 2012 y hasta el 14 de julio de 2012, día anterior a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (un período de tan solo 7 días), el límite del pago de estas prestaciones de garantía salarial seguía estando establecido en el triple del SMI, pero

el titular del derecho era el trabajador con contrato indefinido, siempre que la empresa tuviera menos de 25 trabajadores.

- A partir del 15 de julio de 2012, el límite del pago de estas prestaciones de garantía salarial estaba establecido en el doble del SMI y el titular del derecho seguía siendo el trabajador con contrato indefinido, siempre que la empresa tuviera menos de 25 trabajadores.
- A partir del 1 de enero de 2014, fecha de entrada en vigor de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, esta prestación ha sido suprimida.

Todas estas modificaciones normativas en el ejercicio 2012 sobre el contenido, beneficiarios, requisitos y límites de esta prestación de garantía salarial, en un plazo tan breve de tiempo, además de suponer una inseguridad jurídica para los trabajadores y las empresas, han complicado y dificultado el cálculo correcto de esta prestación por parte del FOGASA en el ejercicio 2013.

## II.5.- ENCOMIENDA DE GESTIÓN ENTRE EL FOGASA Y UNA EMPRESA PÚBLICA

### II.5.1.- Consideraciones generales

La encomienda de gestión es un instrumento jurídico en virtud del cual un órgano administrativo, un organismo público o una entidad del sector público (encomendante), encarga a otra Administración o a otro ente, organismo o entidad del Sector público (encomendatario), la realización de una determinada actividad o prestación, sin que ello implique la cesión de la titularidad de la competencia ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, constituyendo su empleo una excepción a la aplicación de la legislación de la contratación pública.

El TRLCSP regula el concepto y el alcance de la encomienda de gestión para configurarla como aquel *“negocio jurídico en cuya virtud se encargue a una entidad que, conforme a lo señalado en el artículo 24.6, tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico del mismo, la realización de una determinada prestación”*.

Este Tribunal viene señalando que en la ejecución material de las encomiendas de gestión se están produciendo abusos e irregularidades, existiendo riesgos inherentes a esta figura con posibles perjuicios para los fondos públicos, derivados de:

- a) Encomendar actuaciones que implican el ejercicio de potestades públicas.
- b) La inadecuación entre el objeto de la encomienda y la selección del encomendatario.
- c) La posible subcontratación por parte del encomendatario de las prestaciones encomendadas, con el consiguiente sometimiento de la actividad encomendada al derecho privado y la pérdida de garantías del régimen de la contratación administrativa.
- d) La formalización de encomiendas que impliquen una cesión irregular de trabajadores.

El FOGASA formalizó, el 6 de agosto de 2013, una encomienda de gestión con una empresa pública filial de otra, que, según consta en la propia encomienda, se enmarca dentro del denominado "Proyecto GRETA", que tiene por objeto prestar al FOGASA servicios de apoyo para el tratamiento de sus expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de resolución, ayudando con ello a resolver el creciente problema del FOGASA originado por la enorme bolsa de expedientes pendientes de tramitar (un total de 153.698 a 30 de abril de 2013).

El objeto principal de esta encomienda de gestión es la asistencia y servicio técnico preciso para la tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial del FOGASA, que se concretó, al menos teóricamente, en la realización de "tareas de apoyo, instrumentales y de carácter accesorio, que se detallan en el anexo I" de la encomienda. Por ello se trata, según se desprende del contenido de la propia encomienda, únicamente de una encomienda material de la gestión de las actuaciones recogidas en el citado anexo I, especificando que la competencia de la misma es del FOGASA y que no supone cesión de la titularidad de las competencias ni de los elementos sustantivos de su ejercicio. Asimismo, añade que es responsabilidad del FOGASA dictar los actos o resoluciones de carácter jurídico que den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de la encomienda de gestión, descripción que tiene, aparentemente, todas las garantías legales oportunas. No obstante, del examen de la formalización y ejecución de esta encomienda de gestión han surgido cuatro cuestiones que se analizan a continuación:

- En primer lugar, si puede efectivamente llevarse a cabo por el FOGASA la formalización de la encomienda de gestión con una empresa pública, cuyo objeto social (la "prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medio ambiente, atención a emergencias y otros conexos") no guarda relación alguna con las competencias del FOGASA.
- En segundo lugar, si en la ejecución real de esta encomienda de gestión la empresa pública ha participado en el ejercicio de competencias propias del órgano encomendante o de potestades administrativas.
- En tercer lugar, si desde el punto de vista de los principios de eficacia, eficiencia y economía, esta encomienda resultó ser la más conveniente para los intereses públicos que gestiona el FOGASA.
- En cuarto lugar, los riesgos derivados de la participación de personal ajeno al FOGASA en la gestión de expedientes de prestaciones de garantía salarial.

### II.5.2.- Validez y legalidad en la formalización de la encomienda de gestión

La empresa pública, según el artículo 2.1 del Real Decreto 1072/2010, de 20 de agosto, por el que se desarrolla el régimen jurídico de la matriz y de sus filiales, "son medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado, de las Comunidades autónomas y de los poderes adjudicadores dependientes de aquella y de estas", quienes pueden encomendar a la empresa pública los trabajos y actividades que se encuentren descritos en los apartados 1, 2, 4 y 5 de la Disposición Adicional 25ª del TRLCSP, y señala que el grupo de sociedades mercantiles estatales integrado por la matriz de dicha empresa pública tiene por función la prestación de servicios esenciales en materia de

desarrollo rural, conservación del medio ambiente, atención a emergencias y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición.

Por su parte, el apartado 4 de esta Disposición Adicional 25ª enumera las actividades concretas que las sociedades del grupo podrán prestar por encargo de los poderes adjudicadores, actividades casi todas ellas relacionadas con trabajos agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y protección de medio natural y medioambiental. No obstante, en la última frase del párrafo siguiente a la letra i) de este apartado 4, existe un inciso donde se señala que dicha empresa podrá satisfacer las necesidades de sus poderes adjudicadores *"mediante la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos a otros sectores de la actividad administrativa"*, frase que, a simple vista, no permite realizar una interpretación al margen (y descontextualizada) del párrafo del que forma parte y que establece, como se ha señalado, que tiene por función *"la prestación de servicios esenciales en materia de desarrollo rural, conservación del medio ambiente, atención a emergencias, y otros ámbitos conexos, con arreglo a lo establecido en esta disposición"*.

La consecuencia lógica de esta acotación funcional de las posibles actividades a realizar sería que no se permitiría una extensión omnicomprendiva, universal y para cualquier clase de actividad, del objeto social o marco de actuación de la empresa matriz y de sus filiales.

Ahora bien, en el apartado cuarto de la encomienda de gestión se indica expresamente que *"la empresa pública .. ha desarrollado en los últimos tiempos una experiencia importante al servicio de la Administración en la prestación de asistencia y servicios técnicos, que puede ser adaptada y aplicada a otros sectores de la actividad administrativa"*, y que *"tanto el objeto social de la empresa pública, como las características de su personal y de los medios a su alcance, así como esa experiencia acumulada, posibilitan la colaboración que en estos momentos precisa el FGS para contribuir a la eliminación de la bolsa de expedientes pendientes"*. Es decir, la propia encomienda recoge expresamente que la empresa tiene experiencia en tareas administrativas que permitirían eliminar la bolsa de expedientes pendientes de aprobación.

No obstante, como hecho cierto de que no resulta tan factible la *"adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados en dichos ámbitos a otros sectores de la actividad administrativa"*, y también como evidencia de que la empresa pública carece de verdadera experiencia concreta respecto de la actividad que se le encomienda (participar en la gestión de los expedientes de prestaciones de garantía salarial) debe tenerse en cuenta que el FOGASA ha tenido que formar, en sus propias dependencias, a algunos trabajadores de la empresa pública, que a su vez debían formar al resto de los trabajadores de la empresa, que han de realizar materialmente la ejecución de la encomienda de gestión, lo que pondría en cuestión la propia conveniencia y viabilidad de utilizar a la citada empresa pública como encomendataria.

La realización de las funciones que constituyen el objeto de la encomienda requiere, al menos apriorísticamente, un cierto conocimiento del ordenamiento jurídico y de la jurisprudencia correspondientes al ámbito de aplicación de las relaciones laborales, así como también un conocimiento mínimo del funcionamiento procesal de los órganos jurisdiccionales en el orden social y mercantil, cuestiones que no resultan fáciles de adquirir mediante la mera realización de las funciones que, habitualmente, vienen realizando los empleados de la empresa pública.

Este Tribunal de Cuentas viene considerando que esta interpretación “*ad infinitum*” de las actividades que pueden encargarse a la matriz y a sus filiales, ahondando en la falta de concreción de las actividades descritas en sus estatutos, supondría llegar a la indefinición total de su objeto social. Asimismo, admitir que se le pudieran encargar actuaciones para las que carece de medios efectivos para su ejecución material implicaría tanto un fraude de ley como que la matriz y sus filiales pudieran ser utilizadas como simples intermediadoras al objeto de evitar el régimen jurídico de contratación pública aplicable a la entidad encomendante, con las correspondientes consecuencias en la fijación de los precios de los encargos y en el consiguiente impacto en materia de restricción de la competencia.

En este sentido el “*Informe de fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, Agencias y organismos autónomos del área político-administrativa del Estado, ejercicios 2008-2012*”, aprobado por el Pleno del Tribunal en sesión de 28 de noviembre de 2013, recoge, entre otras, la siguiente conclusión:

*“La amplitud con la que se concibe el objeto social de algunas entidades encomendatarias ... unida a la falta de concreción del mismo en sus normas de creación, origina que sean utilizadas como "medio para todo". La carencia de medios para dar cobertura a tan amplio objeto social determina que en ocasiones las entidades encomendatarias contraten con terceros la práctica totalidad o la mayor parte de la ejecución de la encomienda, lo que supone que estas entidades actúan como simples intermediadoras, orillando el régimen de contratación legalmente previsto para la entidad que demanda la prestación así como encareciendo el precio de la misma como consecuencia precisamente de esa intermediación”.*

A mayor abundamiento, en este mismo sentido se pronunció este Tribunal en el “*Informe de fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en Misiones Internacionales. Ejercicios 2009 y 2010*”, aprobado por el Pleno el 28 de junio de 2012, considerando cuestionables las encomiendas de gestión realizadas por el Ministerio de Defensa a la misma empresa matriz para la construcción de polígonos de combate.

Por otra parte, la posibilidad de realizar la encomienda de gestión por la empresa pública propuesta por el FOGASA se apoya en el Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de 23 de mayo de 2013, en la interpretación utilizada, a su vez, en otro Informe de la Abogacía General del Estado de 21 de diciembre de 2011 que, para un supuesto similar (“*rehabilitación de un edificio público*”) concluyó que era posible articular una interpretación más extensiva del ámbito de actuación de la matriz y así se había hecho desde distintos Departamentos Ministeriales y desde el Consejo de Ministros (contando con los oportunos informes favorables de las Abogacías del Estado y de las Intervenciones Delegadas).

En base a ello, la Abogacía del Estado en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social entendió que, existiendo el citado informe de la Abogacía General del Estado que avalaba la realización de una encomienda a la empresa matriz para la rehabilitación de un edificio público, resultaba sin duda posible aplicar el mismo criterio y avalar la encomienda propuesta por el FOGASA, pronunciamiento jurídico que se considera poco fundamentado dado que nada parece que tengan en común a estos efectos la “*rehabilitación de un edificio público*” con la “*gestión de prestaciones de garantía salarial*”.

En concordancia con todo lo anterior, lo cierto es que, tal y como se ha señalado anteriormente por parte de este Tribunal, si bien una interpretación voluntarista de la citada Disposición Adicional 25ª permitiría aceptar como factible la posibilidad aquí analizada (que pueda tener lugar la adaptación y aplicación de la experiencia y conocimientos desarrollados por la empresa pública, en los citados ámbitos agrario, forestal, pecuario o medioambiental, a una actividad de naturaleza administrativa y jurídica especializada), el hecho de que dicha actividad administrativa y técnica se encuentre alejada de los ámbitos de actuación propios de la empresa pública, como es el caso concreto de la actividad a la que se refiere la encomienda (los procedimientos para el reconocimiento de prestaciones de garantía salarial), induce a considerar que no debería aceptarse, al menos estrictamente desde el punto de vista de la legalidad aplicable, como encomendable su contratación y realización<sup>29</sup>.

### II.5.3.- Ejecución material de la encomienda de gestión

Los actos de instrucción del procedimiento legalmente establecido para la determinación, conocimiento y comprobación de la procedencia de las prestaciones de garantía salarial solicitadas por los trabajadores, y para la consiguiente formulación de las propuestas de resolución de los expedientes, se deberán realizar de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, correspondiendo la realización de dichos actos únicamente a los funcionarios públicos adscritos al FOGASA, tal y como se desprende de lo dispuesto en los siguientes preceptos:

- El artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, según el cual *“el Fondo (de Garantía Salarial) asumirá las obligaciones especificadas en los números anteriores (abonar a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago y las indemnizaciones reconocidas a su favor o que corresponda percibir a los mismos), previa instrucción del expediente para la comprobación de su procedencia”*.
- El artículo 2 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, según el cual *“corresponde al Fondo de Garantía Salarial hacer efectivos, previa instrucción de expediente para la comprobación de su procedencia, los salarios, incluidos los de tramitación, pendientes de pago a causa de insolvencia, suspensión de pagos, quiebra o concurso de acreedores de los empresarios”*.
- El artículo 10 del citado Real Decreto 505/1985 señala que:

*“Son funciones de las unidades administrativas periféricas [del FOGASA]:*

---

<sup>29</sup> El FOGASA justifica la formalización de la encomienda de gestión en la existencia de una bolsa de 123.995 expedientes pendientes de tramitar a 31 de diciembre de 2013 y con las UAP absolutamente colapsadas. Por ello, presentó un plan de viabilidad al Consejo Rector, *“donde están presentes los interlocutores sociales, con representantes de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas”*.

En relación con lo alegado hay que señalar que esta situación de colapso no se originó de forma abrupta e imprevista, sino que fue consecuencia del paulatino empeoramiento económico en los últimos años. Ello denota una falta de previsión del organismo que en ningún caso justifica la utilización de un instrumento jurídico que no debería haberse formalizado, aun cuando fuera consensuado con los agentes sociales más representativos.

a) *Instruir los expedientes administrativos de solicitud de prestaciones, elevando, a través de los respectivos Directores provinciales de Trabajo y Seguridad Social, a la Secretaría General, la correspondiente propuesta de resolución.*

- El artículo 27.5 del Real Decreto 505/1985 establece expresamente que *“las unidades administrativas periféricas del Fondo de Garantía Salarial desarrollarán de oficio, o a instancia de los interesados o intervinientes en el procedimiento, cuantos actos de instrucción consideren necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de la procedencia de la prestación solicitada”.*
- El artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que, en todo caso, *“el ejercicio de las funciones que impliquen participación directa o indirecta de las potestades públicas o de la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas, corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca”.*

Todos los actos de instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial solicitadas por los trabajadores y la formulación de la propuesta de resolución del expediente, cuya realización corresponde exclusivamente a los funcionarios públicos, culminan, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 28.3 del Real Decreto 505/1985, en una resolución cuya competencia está atribuida, exclusivamente, al Secretario General del FOGASA, que estimará total o parcialmente o desestimará la petición en cada caso deducida. En consecuencia, los empleados de la empresa pública asignados a la encomienda de gestión no pueden realizar actuaciones de instrucción de expedientes de prestaciones de garantía salarial, cuya competencia es, por imperativo legal, exclusiva de los funcionarios públicos del FOGASA, mientras que los trabajadores de la empresa pública deberían limitarse a realizar actos de simple apoyo en la gestión de los expedientes, mediante la realización de *“tareas de apoyo, instrumentales y de carácter accesorio”.*

Del análisis del texto de la encomienda de gestión formalizada el 6 de agosto de 2013, y en particular de su anexo I, en el que se detallan las fases y actuaciones en las que se concreta la participación de la empresa pública y de sus empleados en el procedimiento, no se puede concluir que se haya producido una extralimitación de las funciones de estos empleados, toda vez que la operatoria diseñada para la ejecución de la encomienda, al menos en su planteamiento teórico, se limita a la realización de tareas de apoyo, instrumentales o de carácter accesorio por parte de estos trabajadores.

La propia encomienda de gestión establece que siempre que se encuentren con dificultades o incidencias para hacer avanzar o concluir la tramitación de un expediente de prestaciones de garantía salarial deberán remitir el mismo al propio FOGASA, para la resolución por parte de los funcionarios públicos de dichas incidencias que hayan podido impedir su avance regular y su posterior culminación, para que, en todo caso, sea resuelto oportunamente por el Secretario General del FOGASA mediante la concesión o no de la prestación solicitada.

Otra cuestión diferente es la de cómo la, aparentemente correcta, plasmación de la forma de ejecutar teóricamente la encomienda de gestión se haya podido llevar finalmente a la práctica, es decir, si se ha respetado o no la imprescindible diferenciación de funciones, que es la que debería permitir a los

trabajadores de la empresa pública únicamente hacer avanzar los expedientes sin incidencias y que, por el contrario, les debería impedir llevar a cabo cualquier acto o tomar ninguna decisión que implicase paralizar o no diligenciar un expediente de prestaciones de garantía salarial, ya sea porque implique, en la práctica, la denegación de hecho de la prestación solicitada, o porque retrase indefinidamente su resolución.

En relación con esta evidente necesidad de que sean respetadas las competencias atribuidas por la normativa y reservadas en exclusiva a los funcionarios públicos del FOGASA, debe tenerse presente, entre otras, la Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de abril de 2012, donde se analiza un supuesto similar a esta encomienda (encomienda de gestión a una fundación perteneciente al Sector público andaluz, para la realización de tareas de pretendido apoyo administrativo), concluyendo, en términos muy contundentes, que *“el personal de la fundación no forma parte de lo que llamamos empleados públicos”* y alertando de que con ello *“se está encomendando el ejercicio de potestades administrativas para la realización de unas tareas que exceden el contenido legal que la Fundación pueda tener”*; por lo que considera que *“es claro que se vulnera el artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, Estatuto Básico del Empleado Público”*.

La citada Sentencia señala, además, una reprobación que podría ser extrapolable al FOGASA, que la escasez de personal del Servicio Público de Empleo Andaluz *“no puede constituir motivo admisible para encomendar determinadas gestiones a costa de sacrificar principios esenciales”*.

En definitiva, la evidente insuficiencia de personal en el FOGASA para el desarrollo de sus funciones, a las que se hace mención en el presente Informe, no puede ser un motivo que justifique encomendar la ejecución de funciones reguladas por el derecho administrativo, bajo el instrumento jurídico de la encomienda de gestión, a una empresa pública, sino que la oportuna adecuación de los recursos humanos del FOGASA debería realizarse por la vía del artículo 69 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que regula la planificación de los recursos humanos en las Administraciones Públicas, mediante la redimensión adecuada de los efectivos necesarios.

En este mismo sentido ya se pronunciaba el artículo 9 del Real Decreto 505/1985, al señalar que a las UAP se adscribirá el personal necesario para el desarrollo de sus funciones, en particular, funcionarios licenciados en Derecho, habilitados para dar cumplimiento a los trámites de audiencia y ejercer con eficacia las acciones subrogatorias y de seguimiento.

En sentido similar se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, de 22 de enero de 2013, confirmatoria en casación de la Sentencia de 8 de febrero de 2011, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, para un supuesto de hecho similar a esta encomienda, como es el alcance y la ejecución de una encomienda de gestión formalizada para la realización de tareas de apoyo administrativo en la que se analiza con gran detalle la relación de tareas encomendadas<sup>30</sup>. También debe destacarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de

---

<sup>30</sup>En dichas Sentencias se señala que en el expediente *“consta el plan de ejecución de tareas de la dirección de la encomienda (...), la primera es el archivo y clasificación de documentos. Esta clasificación, por fuerza conlleva una valoración que al tratarse de documentos administrativos comportará un ejercicio de potestades que va más allá de una actuación puramente”*

2013, confirmatoria a su vez de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de fecha 21 de julio de 2011, por la que se declaró nula la Orden de 18 de noviembre de 2009, de la Viceconsejería de Cultura de la Junta de Andalucía, por la que se dispone la encomienda de gestión a la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales<sup>31</sup>.

Del análisis del texto y los anexos de la encomienda de gestión no se ha observado la existencia de atribuciones a los trabajadores de la empresa pública en materia de instrucción de los expedientes, si bien en los trabajos de fiscalización se ha verificado la existencia de indicios de extralimitación en las funciones teóricamente encomendadas por el FOGASA a la empresa pública, que ha supuesto “*de facto*” la realización de la fase de instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial utilizando la misma aplicación SIG y cuyos expedientes podían ser identificados bajo la denominación “GRETA”, lo que vulneraría la normativa anteriormente señalada, por los siguientes motivos:

1º. Con fecha 8 de noviembre de 2007, la TGSS y el FOGASA habían suscrito un convenio sobre autorización de acceso a la información contenida en las bases de datos titularidad de la TGSS, (Ficheros Generales de Afiliación y Recaudación), con la finalidad de que los funcionarios del FOGASA obtuvieran información sobre la vida laboral de los trabajadores y de las empresas de los últimos cinco años. Este acceso a las aplicaciones informáticas estaba permitido única y exclusivamente a los funcionarios públicos del FOGASA, que son los únicos competentes para

---

*material o técnica. Otra tarea reservada a la encomienda es la consistente en tareas organizativas de los expedientes y la documentación que contienen. Es igualmente obvio que la organización de los expedientes supone la aplicación de los principios contenidos en la Ley 30/1992, en concreto en su Título VI. Las tareas organizativas implican actos de ordenación e instrucción de carácter claramente administrativo y que pueden comportar -normalmente así será- el ejercicio de potestades de este orden. No estamos tampoco ante una mera actividad material.*

*En fin, las labores meramente administrativas referentes a la tramitación de solicitudes pueden comportar establecer su orden de prelación, y eventualmente su admisión o no, etc. Cuestiones que, como la anterior, están reguladas por la ley como propias del procedimiento administrativo y que se rigen por principios de este orden y que, reiteramos, comportan el ejercicio de potestades administrativas. Así las cosas se estaría contrariando lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley 7/2007”.*

<sup>31</sup> *“Los elementos determinantes del ejercicio de la competencia que pueden ser alterados por la encomienda, no son, o no pueden ser, como dice el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, <los que en cada caso se prevén>; sino, tan sólo, los que no sean <sustantivos>; en el sentido, dada la definición de este adjetivo en el Diccionario de la Lengua Española, de que no sean importantes, fundamentales o esenciales. De tal modo que el objeto de la encomienda sólo puede ser la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios; de suerte que sólo será posible acudir a ella para o en relación a potestades administrativas cuyo ejercicio requiera, además de la adopción de actos jurídicos, la realización de actividades reales, de contenido material, técnico o prestacional, siendo sólo a estas, no a aquellos, a las que ha de ceñirse la encomienda. Y, por fin, y en línea con lo anterior, que cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encomienda, han de ser dictados por el órgano o entidad encomendante”.*

Y continuando con la descripción de tareas que sobrepasan los límites de lo encomendable, la Sentencia señala también que “ocurre así con la (tarea) de gestión y control de los expedientes administrativos, dado que la amplitud del verbo gestionar no permite que excluyamos como objeto de la encomienda la adopción sin límites de cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico sean ahí precisos. Y ocurre, ya con menor duda, con la de suscripción de los convenios de colaboración y de adhesión, pues vemos en el expediente administrativo (...), que las solicitudes de las personas físicas o jurídicas interesadas en participar en el programa, han de ir dirigidas a la Empresa (encomendataria); y que (y aquí ya empieza lo que no parece encomendable), esas solicitudes, serán objeto de valoración por una Comisión formada por miembros (...) de aquella Empresa; que, tal Comisión, ha de valorarlas aplicando conceptos jurídicos indeterminados (como son, entre otros que se citan, el valor artístico y cultural, o el interés pedagógico, de los productos y servicios que oferten), en los que, claro es, caben márgenes de apreciación; que la resolución del procedimiento a que da lugar la solicitud se atribuye a dicha empresa; que tal resolución puede ser denegatoria, sin que se prevean ahí los posibles medios de impugnación; que, de ser favorable, ese procedimiento finaliza con la suscripción de un convenio que contendrá las obligaciones y derechos de cada una de las partes; y, en fin, que para su suscripción se faculta a la repetida Empresa Pública”.

instruir los expedientes de prestaciones de garantía salarial. No obstante, con fecha 8 de octubre de 2013, la TGSS y el FOGASA suscribieron una Adenda al Convenio de cesión de datos de 8 de noviembre de 2007, para permitir que los trabajadores de la empresa pública, adscritos precisamente a la ejecución de esta encomienda de gestión, pudieran acceder a las aplicaciones informáticas de las que dispone la propia TGSS, para consultar vidas laborales de los trabajadores solicitantes de las prestaciones de garantía salarial y demás información relevante para la instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial.

Esta actuación es una fase esencial para la instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial. Es más, estas comprobaciones son una fase fundamental en el proceso instructor, dado que la verificación de la situación laboral del trabajador y de la empresa es imprescindible para un cálculo correcto de las prestaciones de garantía salarial, comprobaciones que no se vuelven a realizar en las sucesivas fases de revisión y aprobación de la resolución del expediente. Además, en el expediente no queda constancia de estas consultas ni de sus resultados ni en la aplicación informática SIG. Por tanto, lo averiguado por los empleados de la empresa pública vinculará finalmente en la resolución del expediente.

Por otra parte, la formalización de esta Adenda supone una posible vulneración de lo establecido en la propia encomienda de gestión relativa a las pretendidas “*tareas de apoyo, instrumentales y de carácter accesorio*”, únicas que debían realizar los empleados de la empresa pública, y por ello puede rebasar los límites de las mismas. Mediante esta habilitación, los empleados de aquella pueden consultar las bases de datos titularidad de la TGSS, como vienen haciendo los propios funcionarios públicos del FOGASA, y podrán obtener información “*de igual forma que si se tratara de personal propio del FGS*”, según se señala literalmente en la Adenda, lo que ahonda aún más en la equiparación de tareas entre empleados de una empresa pública y funcionarios públicos del FOGASA para la instrucción de los expedientes de prestaciones.

En este sentido, en la citada Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 23 de abril de 2012, ya se criticaba que, por parte del Servicio Andaluz de Empleo, se le hubiera facilitado a la Fundación encomendataria la realización de tareas y labores que eran propias de los asesores y promotores del Servicio Andaluz de Empleo, así como también que se les hubiese proporcionado “*claves personales para fichar y acceder a la red informática*”.

En consecuencia, los empleados de la empresa pública están realizando tareas de instrucción de expedientes que corresponden a funcionarios públicos del FOGASA y que nada tienen que ver con las “*tareas de apoyo, instrumentales y de carácter accesorio*” que se repiten en el texto de la encomienda de gestión.

- 2º. En la solicitud de las prestaciones de garantía salarial formulada por el trabajador, conforme al modelo establecido en la Resolución de 5 de julio de 2001, del FOGASA se señala, expresamente, lo siguiente: <sup>32</sup>

*“El presente documento contiene datos de carácter personal, que forman parte de un fichero titularidad de la Secretaría General del FOGASA. El interesado autoriza a dicho titular a tratarlos automáticamente, con la única finalidad de gestionar funciones derivadas del motivo de la solicitud y (en su caso), a cederlos a las entidades financieras, al Banco de España, al Ministerio de Economía y Hacienda –Agencia Estatal de la Administración Tributaria-, al Consejo General del Poder Judicial, al Ministerio de Administraciones Públicas y a la TGSS, a los efectos de completar su gestión”.*

Es decir, el trabajador, al presentar su solicitud, autoriza expresamente a que sus datos personales (nombre, dirección, cuenta corriente, situación familiar, resultado de la sentencia, retribuciones, etc.) sólo puedan ser utilizados por el propio FOGASA para el reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial o ser cedidos a las citadas entidades públicas para completar la gestión de su expediente de prestación. Pese a ello, en la fiscalización se ha constatado que los datos personales de estos trabajadores se han puesto a disposición de la empresa pública, lo que nada tiene que ver con la autorización expresa concedida por el trabajador al FOGASA.

En este sentido, la cesión de datos del FOGASA a la empresa pública podría haber vulnerado lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, según el cual los datos de carácter personal objeto de tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de los fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario (la función legítima de la empresa pública no es instruir expedientes de prestaciones de garantía salarial) con el previo consentimiento del interesado (consentimiento que tampoco se ha producido por el trabajador).

- 3º. Las sucesivas fases del procedimiento de instrucción, revisión y aprobación de las resoluciones de prestaciones de garantía salarial por parte del FOGASA queda registrado y digitalizado en la aplicación informática SIG. Los funcionarios públicos de las UAP del FOGASA competentes para instruir los expedientes cumplen con sus tareas dejando constancia, en esta aplicación informática, de la propuesta de resolución con el importe correspondiente, mediante su código de acceso, perfil, nombre y fecha en la que se realiza.

Ahora bien, según se deduce de la información contenida en la propia aplicación informática SIG, las prestaciones de garantía salarial que han sido aprobadas y pagadas por el FOGASA y en las

---

<sup>32</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que para la ejecución de la encomienda de gestión se ha firmado entre este organismo y la TGSS una adenda al convenio de cesión de datos, con el informe favorable de los servicios jurídicos de la citada Tesorería. No obstante, la empresa pública ejecutante de la encomienda de gestión tuvo acceso no sólo a datos procedentes de la TGSS, sino también a datos personales incluidos en las solicitudes de las prestaciones y demás documentación del expediente, que le fueron facilitados directamente por el FOGASA, sin que en ninguno de los dos casos existiera consentimiento del trabajador solicitante de la prestación.

que ha participado el personal de la empresa pública fueron instruidas por personas cuyos códigos de acceso, perfiles y nombres no corresponden con los de los funcionarios públicos del FOGASA. Es más, estos códigos de acceso, perfiles y nombres corresponden a empleados de la empresa pública y en ellos consta que estas personas han instruido expedientes de prestaciones de garantía salarial, dado que en la citada aplicación informática aparece la descripción de “*Buzón del Instructor*”, la misma denominación que figura cuando los expedientes de prestaciones han sido instruidos por los funcionarios públicos del FOGASA.

- 4º. Mediante Resolución del Secretario General del FOGASA, de 30 de octubre de 2013, se nombró a 4 funcionarios de los SSCC del FOGASA “... *jefes de unidad ad hoc para el proyecto GRETA con las competencias que a los jefes de unidad atribuye el real decreto 505/1985 de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial*”. En consecuencia, si a los 4 funcionarios nombrados les corresponde, exclusivamente, la revisión de los expedientes del “*Proyecto GRETA*” y, así se ha verificado en los trabajos de fiscalización, esta revisión se efectúa porque necesariamente alguien ha instruido previamente los expedientes, tarea que en ningún supuesto han sido realizada por funcionarios públicos del FOGASA sino por los empleados de la empresa pública, que son los únicos adscritos al Proyecto GRETA; que cabe deducir que estos empleados están instruyendo estos expedientes para su posterior traslado a los cuatro funcionarios públicos del FOGASA con la finalidad de ser visados, procedimiento similar al que vienen realizando los funcionarios públicos adscritos a las UAP respecto a los Jefes de Unidad de cada UAP.
- 5º. El FOGASA ha establecido un sistema de asesoramiento e información permanente con los empleados de la empresa pública, consistente en la consulta, mediante sistema informático, de las incidencias que detectan los empleados de la citada empresa para que sean resueltos por los funcionarios públicos del FOGASA. Asimismo, también se han efectuado reuniones periódicas con personal de la empresa pública para su asesoramiento permanente.

Las consultas efectuadas por los empleados de la empresa pública (953 durante el período comprendido entre el 1 de octubre de 2013 y el 30 de mayo de 2014) se graban en una base de datos de incidencias del “*Proyecto GRETA*”. De la simple lectura de estas y su contestación por los funcionarios públicos del FOGASA se deduce claramente que los empleados de la empresa pública están efectuando la instrucción de expedientes de prestaciones de garantía salarial. Así, aparecen expresiones en la que los propios empleados de aquella señalan expresamente: “*al no contar con el nº de cuenta, necesitamos la solicitud para instruirlo*”, “*Por favor, ¿nos lo podéis dar de alta en GRETA para poder instruirlo?*”, “*Por nuestra parte se podrá continuar con la instrucción del expediente*”, “*... lo tomamos como una errata y seguimos la instrucción?*”, “*...Según lo acordado en la pasada reunión del 24 de enero, se solicita la creación de algún proceso que identifique al instructor los expedientes...*”, etc.

- 6º. Cinco funcionarios del FOGASA impartieron un curso de formación a algunos empleados de la empresa pública, los cuales tenían que formar al resto de empleados de la empresa, lo que pone de manifiesto la falta de experiencia previa de los trabajadores de aquella en la gestión de las prestaciones de garantía salarial, máxime si se tiene en cuenta que el curso versaba sobre las prestaciones de garantía salarial y, en particular, sobre la instrucción de expedientes de estas

prestaciones, tal y como se deduce de su contenido, con las siguientes materias típicas de un proceso instructor de expedientes:

- ✓ “Cálculo de prestaciones, caso práctico”.
- ✓ “Comprobación de la solicitud y documentación”.
- ✓ “Plazo de prescripción”.
- ✓ “Otras causas de denegación de expedientes”.
- ✓ “Causas de desistimiento”.

Difícilmente puede entenderse que se imparta un curso de formación a los empleados de la empresa pública con el contenido señalado anteriormente si su finalidad no es otra que la de que estos instruyan expedientes de prestaciones de garantía salarial.

7º. El FOGASA ha elaborado un “Manual de servicio de apoyo al FGS (...-GRETA)” de cuya simple lectura se deduce claramente que las funciones que van a desarrollar los empleados de la empresa pública son las de instrucción de expedientes (cálculos, alta de expedientes una vez verificado que está completo, etc.). Al respecto es especialmente significativo el módulo 8 “Gestión de usuarios”, en el que se describen los diferentes “roles” o perfiles que tienen los diferentes trabajadores de la empresa pública. Así:

- ✓ “GRGRABADOR: El usuario con este rol podrá acceder a las pantallas de grabación de los datos del expediente” (fase propia de instrucción de los expedientes).
- ✓ “GRINSTRUCTOR: El usuario con este rol podrá acceder a las pantallas para realizar los cálculos del expediente” (fase propia de instrucción de los expedientes).
- ✓ “GRDIGITALIZACION: El usuario con este rol podrá acceder a las pantallas de digitalización de documento de expediente” (fase propia de apoyo, instrumentales y de carácter accesorio).
- ✓ “GRVISADO: El usuario con este rol podrá enviar a visar el expediente” (obviamente solo los expedientes previamente instruidos pueden ser remitidos para que sean visados por los 4 Jefes de Unidad nombrados “ad hoc”).
- ✓ “GRCOORDINADOR: Este rol lo tendrán los usuarios responsables”.

De todo lo anterior cabe concluir que empleados de la empresa pública están realizando tareas o funciones que, más allá de lo teóricamente previsto en la encomienda de gestión suscrita, puede considerarse que invaden las competencias reservadas a los funcionarios públicos adscritos al FOGASA, acudiendo a la realidad de la operatoria con la que se está desarrollando la encomienda de gestión, al margen de la plasmación teórica que figura en la misma.

La instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial por personal de la empresa pública se ha materializado en las mismas actuaciones que vienen realizando los funcionarios públicos del FOGASA. Por tanto, iniciado un procedimiento de reconocimiento de prestaciones de garantía salarial, los presuntos actos de verdadera instrucción del procedimiento que resulten necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de la información en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución del FOGASA, al haber sido efectivamente instruidos por quienes no tienen dicha competencia reconocida legal ni reglamentaria, y teniendo en cuenta que los actos administrativos del FOGASA se han dictado en base a estas actuaciones previas, podría llevar implícita una infracción del ordenamiento jurídico y adolecería, por tanto, de una posible anulabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la LRJAP-PAC.

Incluso, con una interpretación más exigente y restrictiva de la norma (que podría resultar procedente tratándose de unas actuaciones que culminan en unos actos administrativos de reconocimiento de derechos a la percepción de unas prestaciones que serán abonadas con cargo a fondos públicos), cabría sostener una posible declaración de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos en cuestión, en base a lo previsto en el artículo 62.1.e) de la LRJAP-PAC, en el hipotético caso de estimarse judicialmente que el acto administrativo de que se trate hubiera sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y, en su virtud, fuera declarada nula la fase de instrucción, por haber sido ejecutada por quienes carecían manifiestamente de competencia para intervenir en el propio procedimiento, con el consiguiente perjuicio para los fondos públicos.

#### II.5.4.- Valoración económica de la encomienda de gestión

La cláusula decimoprimeras de la encomienda de gestión formalizada el 6 de agosto de 2013 entre el FOGASA y la empresa pública establece que el presupuesto de la encomienda asciende a 3.267.000 euros (IVA incluido), obtenido de las tarifas oficiales "*Tarifas de Trabajos Costes 2011*" que se recoge en el Anexo I de la encomienda de gestión, importe que se abonará en los años 2013 y 2014 y cuyo objeto es el tratamiento de una bolsa de expedientes estimados en 150.000, con una media de 1,56 trabajadores en cada expediente, por lo que el precio por expediente asciende a 21,78 euros. El número de expedientes finalmente remitidos por el FOGASA a la empresa pública fue de 148.260. El importe estimado de las prestaciones de garantía salarial que gestionará aquella ascenderá a 1.319.365.740 euros<sup>33</sup>.

En relación con la ejecución de la encomienda, desde la perspectiva de los principios de eficacia, eficiencia y economía, hay que indicar lo siguiente:

- Respecto al cumplimiento de los objetivos establecidos por el FOGASA, debe considerarse que, razonablemente, aquellos se cumplirían mediante el tratamiento de los 148.260 expedientes por la empresa pública siempre que esta cumpla con lo acordado en la encomienda de gestión, cuyo pronunciamiento no puede efectuarse hasta el 31 de diciembre de 2014, plazo previsto para su

---

<sup>33</sup> Este importe se ha obtenido en función del número de expedientes reales remitidos a la empresa pública y el importe medio de las prestaciones de garantía salarial pagadas por el FOGASA en el ejercicio 2013 por cada expediente que fue de 8.899 euros.

finalización, o con anterioridad si la empresa consigue finalizar su tarea con anticipación. Cuestión distinta es si con la ejecución de esta encomienda de gestión el FOGASA superará el retraso y el cúmulo de expedientes pendientes de tramitación o, si por el contrario, se trata de una solución transitoria que volverá a generar una acumulación de expedientes pendientes de resolver, por no haber solventado el problema en su integridad, mediante la planificación de los recursos humanos del FOGASA y su adecuación a la carga de trabajo existente en el organismo.

En este sentido hay que destacar que, a 7 de abril de 2014, fecha en la que había transcurrido el 41% del plazo establecido en la encomienda, el número de expedientes pendientes de resolver no solo no había disminuido sino que alcanzó la cifra de 245.242, es decir, un 11% superior a los pendientes de resolver a 31 de diciembre de 2013 y muy superior al de expedientes recogidos en el objeto de la encomienda de gestión según la cual existía “una bolsa de expedientes estimados en 150.000”<sup>34</sup>.

- Respecto al cumplimiento del objetivo de conseguir la mejor relación posible entre los resultados conseguidos y los recursos empleados, su análisis no puede efectuarse en su integridad, toda vez que aún no existen resultados, si bien el coste por expediente tramitado (de 21,78 euros), según consta en la propia encomienda de gestión, es desproporcionado respecto a otras ratios, tal y como se comenta más adelante. No obstante, de la información disponible en el portal web del FOGASA hasta 30 de junio de 2014, se puede deducir lo siguiente:
  - En el ejercicio 2013, el organismo aprobó un total de 154.357 expedientes en los que no participó la empresa pública; mientras que en el ejercicio 2014, con la participación de esta empresa, el FOGASA había aprobado un total de 59.993 expedientes hasta 30 de junio de 2014. En consecuencia, ponderando ambas magnitudes (número de expedientes aprobados y meses de ejecución) se puede considerar que la gestión de los expedientes en el ejercicio 2013, efectuada exclusivamente por el FOGASA, fue un 22% más eficiente que la realizada en los seis primeros meses de 2014 por el organismo con la colaboración de la empresa pública, dado que, en proporción, se consiguió aprobar un mayor número de expedientes con menos medios personales.
  - En el ejercicio 2013 el FOGASA abonó prestaciones de garantía salarial a un total de 234.686 trabajadores y hasta el 30 de junio de 2014 había abonado a 88.378 trabajadores. Por ello, teniendo en cuenta ambas magnitudes, se puede considerar que la gestión del pago de prestaciones de garantía salarial a los trabajadores en el ejercicio 2013 fue un 25% más eficiente que la gestión que ha realizado el FOGASA hasta el 30 de junio de 2014, dado que, en proporción, se consiguió pagar prestaciones a un mayor número de trabajadores con menos medios personales en el ejercicio 2013 que en los seis primeros meses del ejercicio 2014.

---

<sup>34</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que la tramitación de los expedientes del Proyecto GRETA se ha llevado a cabo conforme a una planificación que, aunque sufrió un retraso inicial, se ha venido cumpliendo puntualmente y que la totalidad de los expedientes afectados por dicho Proyecto estarán resueltos a 31 de octubre de 2014. Sin embargo, no puede aceptarse la alegación formulada, al no haber presentado el organismo ninguna documentación justificativa de lo alegado.

- En el ejercicio 2013, el FOGASA abonó prestaciones de garantía salarial por un importe total de 1.373.609.845 euros y hasta el 30 de junio de 2014 abonó 516.888.072 euros. En consecuencia, ponderando ambas magnitudes se puede considerar que la gestión presupuestaria del FOGASA en el ejercicio 2013 fue un 25% más eficiente que la que realizó el organismo en los seis primeros meses del ejercicio 2014, en los que está participando la empresa pública.
- En cuanto a alcanzar los objetivos fijados por el FOGASA minimizando el coste de los recursos utilizados, es necesario comparar el coste económico de tramitación de estos expedientes con otras ratios homogéneas que permitan evaluar la racionalidad de estos gastos.

Así, la mejor ratio a comparar es la que se obtiene de la Resolución de 26 de febrero de 2013, del Secretario General del FOGASA, por la que se *"Acuerda impulsar un PLAN ESPECIAL DE ACTUACIÓN para hacer frente a los expedientes pendientes de tramitación en las Unidades Administrativas de mayor carga de trabajo, mediante la prestación de servicios extraordinarios fuera de la jornada habitual"*. Esta Resolución establecía las siguientes premisas:

- a) Estaban afectados los expedientes pendientes de instruir en 24 UAP.
- b) La instrucción de estos expedientes correspondió a los empleados públicos del FOGASA que, previa autorización de su Secretario General, lo solicitasen voluntariamente.
- c) El pago a los empleados públicos del FOGASA se efectuó mensualmente, en función de los expedientes instruidos, justificados mediante un certificado del Jefe de unidad de la UAP a la que estuviera adscrito el empleado, tras cuya emisión la Adjunta a la Secretaría General del FOGASA emitió propuesta de resolución reconociendo el derecho a la percepción de la retribución como gratificación por la prestación de servicios extraordinarios fuera de la jornada laboral habitual.
- d) Para cuantificar esta gratificación extraordinaria a los empleados públicos se aplicaron los siguientes parámetros:
  - ✓ 1,50 euros por cada expediente instruido de los del artículo 33.8 del Estatuto de los Trabajadores.
  - ✓ 1,80 euros por el resto de expedientes.
  - ✓ Las cantidades anteriores se incrementaban en un importe que oscilaba entre 0,20 euros y de 0,80 euros por trabajadores incluidos en cada expediente, siempre que estos fueron superiores al triple de los expedientes afectados.
  - ✓ El importe máximo a percibir por cada empleado público del FOGASA fue de 1.000 euros mensuales.

El resultado de la ejecución de esta Resolución fue el siguiente:

- Un total de 87 funcionarios públicos del FOGASA participaron en la instrucción de estos expedientes, fuera de la jornada laboral.
- El Plan de Actuaciones tuvo una duración de cinco meses, desde marzo de 2013 hasta julio de 2013.
- En este plazo se instruyeron un total de 37.391 expedientes que afectaron a 53.062 trabajadores.
- El importe total bruto abonado a estos funcionarios públicos, durante el período indicado fue de 69.065 euros, por lo que la media del coste para el FOGASA de los expedientes instruidos ascendió a 1,85 euros brutos.

Del análisis comparativo de ambas informaciones cabe deducir lo siguiente:

- ✓ El coste medio de tramitación de cada expediente recogido en la encomienda de gestión (21,78 euros) es significativamente superior al coste medio que el FOGASA abonó a los funcionarios públicos (1,85 euros brutos), lo que supondrá un desfase del coste medio del 1.077%. Asimismo, el coste que hubiera supuesto al FOGASA extender en el tiempo el Plan Especial de Actuación hasta resolver los 148.260 expedientes acumulados hubiera ascendido a 274.281 euros, cifra muy inferior al importe del presupuesto de la encomienda (3.267.000 euros).
- ✓ El coste para el FOGASA por instruir cada expediente por su propio personal fuera de la jornada laboral indicado anteriormente (1,85 euros) es muy inferior incluso al coste que el propio FOGASA paga a la empresa privada por la digitalización y grabación de cada expediente en el ejercicio 2013 (3,35 euros y 2,97 euros, respectivamente). Y ello a pesar de que la instrucción de expedientes es una tarea más compleja y requiere mayor cualificación para su ejecución que la digitalización y grabación de expedientes.
- ✓ Al coste económico directo derivado del pago de la encomienda de gestión habría que añadir los costes indirectos que esta encomienda han supuesto para el propio FOGASA, entre ellos, los siguientes:
  - Los gastos de formación del personal de la empresa pública por cinco funcionarios del FOGASA, descritos anteriormente.
  - Los gastos de personal de las 24 UAP por el tiempo dedicado a seleccionar, ordenar, y remitir los expedientes a la empresa pública.
  - Los gastos de personal de los SSCC del FOGASA y de las UAP por el tiempo destinado a colaborar con la empresa pública para la tramitación de los requerimientos de información a los trabajadores.
  - Los gastos de personal de los SSCC del FOGASA por el tiempo dedicado al asesoramiento permanente a los empleados de la empresa pública, tanto en la

contestación a las dudas planteadas a través de la aplicación informática como en las reuniones que vienen manteniendo semanalmente.

- Los gastos de personal de los SSCC del FOGASA por el tiempo destinado a diseñar e implementar una aplicación informática para el personal que presta sus servicios en las instalaciones de la empresa pública, su adaptación especial y la formación en su manejo.
- Los gastos de personal de los SSCC del FOGASA por el tiempo dedicado a realizar las adaptaciones informáticas oportunas para acceder a las aplicaciones informáticas de la TGSS.

Por tanto, el coste medio de instrucción de los expedientes por la empresa pública sería muy superior al importe medio de 21,78 euros establecido en la encomienda de gestión.

Asimismo, al coste total directo de esta encomienda de gestión, previsto en 3.267.000 euros, habría que añadirle los costes indirectos señalados anteriormente, mientras que si la ejecución de los expedientes de esta encomienda la hubieran realizado los mismos funcionarios del FOGASA que participaron en la instrucción de los expedientes previstos en la Resolución de 26 de febrero de 2013, cuyo coste directo estimado ascendería a 274.281 euros, prácticamente no tendría costes indirectos para el organismo, toda vez que su realización se hubiera llevado a efecto fuera de la jornada laboral.

Por otra parte, parece razonable deducir que los funcionarios públicos del FOGASA, que permanentemente están instruyendo los expedientes y que, mayoritariamente, son personas licenciadas en Derecho, como prevé el artículo 9 del Real Decreto 505/1985, están más cualificados y preparados jurídica y procesalmente que el personal de la empresa pública para realizar las mismas funciones.

Por tanto, si al coste económico excesivo de encomienda de gestión se le añaden los costes indirectos, que no se han podido cuantificar pero que son reales, y si se tiene en cuenta la incertidumbre que existe sobre la correcta instrucción de expedientes de prestaciones de garantía salarial por personal menos cualificado que los propios funcionarios públicos del FOGASA, y que se podría incrementar como consecuencia de los costes directos derivados de las posibles demandas interpuestas contra el FOGASA por los trabajadores, se considera que la formalización de esta encomienda de gestión es contraria a los principios de legalidad y de economía, por lo que su instrumentación resultó perjudicial para los fondos públicos gestionados por el FOGASA<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que el coste de la encomienda no puede compararse con el *“que ... hubiera supuesto por los funcionarios del Fondo de Garantía Salarial”*, y hace mención a una propuesta sindical consistente en la contratación de 320 efectivos de personal interino por un periodo de 18 meses, que hubiera supuesto un importe mínimo de casi 10 millones de euros, coste que triplica al de la encomienda de gestión. Sin embargo, no puede compararse el coste de la encomienda con el de la propuesta sindical, en primer lugar, porque fue una mera propuesta y, en segundo lugar, porque el personal interino únicamente podría llevar a cabo tareas de carácter administrativo y/o auxiliar, sin que pueda realizar tareas técnicas de instrucción de expedientes, reservadas a los funcionarios, ni mucho menos tareas de asistencia a juicios, por lo que no es razonable compararlo con la citada propuesta, que en poco o nada hubiera solucionado la situación del organismo.

### II.5.5.- Riesgos derivados de la gestión de expedientes de prestaciones de garantía salarial por personal ajeno al Fondo de Garantía Salarial

Además de las consecuencias legales derivadas de la formalización de esta encomienda de gestión, así como su resultado antieconómico para los intereses públicos del FOGASA, se han producido otras ineficiencias en su ejecución, que se detallan a continuación:

- 1ª. El FOGASA ha alterado el orden de despacho de los expedientes al que tienen derecho los trabajadores solicitantes de prestaciones de garantía salarial, de acuerdo con lo establecido al efecto en el artículo 74.2 de la LRJAP-PAC, ya que entre el 1 de octubre y 31 de diciembre de 2013, el FOGASA pagó un total de 2.053 prestaciones por un importe de 12.811.720 euros que habían tenido entrada en las UAP con posterioridad a todos los expedientes del "Proyecto GRETA", lo que ha generado, a su vez, la presentación de numerosas quejas por parte de los propios interesados, que se han sentido discriminados por el orden de pago.
- 2ª. La instrucción de los expedientes de prestaciones de garantía salarial por personas no competentes para ello evidencia el riesgo de que la tramitación de aquéllos no cumpla con todos los requisitos legales. A esta situación se une el hecho de que los Letrados del FOGASA deberán defender en juicio el acuerdo de resolución de unos expedientes de prestaciones de garantía salarial en los que no ha participado la UAP a la que están adscritos.
- 3ª. El procedimiento de remisión a los trabajadores requiriendo la documentación que falta o no está correcta en los expedientes es complejo y retrasa considerablemente su tramitación, dado que la empresa pública debe comunicar las incidencias a los SSCC del FOGASA, estos a las UAP correspondientes y estas al trabajador. El mismo procedimiento, pero en sentido inverso, se produce cuando el trabajador aporta la documentación requerida a la UAP de su provincia.
- 4ª. No existe comunicación directa entre los instructores de la empresa pública y los Administradores concursales para notificar el importe de las prestaciones de garantía salarial abonadas, con el fin de que estos importes sean calificados como créditos privilegiados "contra la masa" y conseguir que la administración concursal reintegre los importes pagados por el FOGASA una vez que se liquide la empresa. En este sentido, algunas UAP (como la de Barcelona), que habían enviado expedientes a la empresa pública, optaron por no remitir los expedientes correspondientes a la jurisdicción mercantil.

---

Asimismo, el FOGASA, en sus alegaciones, tampoco considera conveniente comparar el precio por expediente del proyecto GRETA con la gratificación que se abonó a los funcionarios por resolver expedientes fuera de su horario laboral, entre otras cuestiones, porque el plan de choque está limitado por la dotación presupuestaria del concepto 151 "Gratificaciones", que en 2013 ascendió a 93.710 euros. El FOGASA señala que dicho crédito es limitado y no puede ampliarse, y sólo permitió la resolución de 37.391 expedientes en dicho ejercicio, lo que hubiera supuesto un plazo de 4 años para la resolución de todos los expedientes del Proyecto GRETA (148.260 en total). Si bien es cierto que el FOGASA contaba con dicha limitación presupuestaria, este organismo pudo haber solicitado una ampliación del crédito presupuestario y lo que pone de manifiesto este Tribunal es el coste excesivo del presupuesto de la encomienda de gestión.

- 5ª. El visado de los 148.260 expedientes por parte de los 4 Jefes de Unidad nombrados *ad hoc* para esta tarea no se puede estar realizando eficientemente, puesto que cada uno de estos Jefes de Unidad deberían visar una media de 147 expedientes por día laboral del año 2014, ratio que será mucho mayor si se tienen en cuenta los días reales de trabajo de estos funcionarios, situación totalmente desproporcionada. A esta situación se añade el hecho de que estos funcionarios siguen realizando sus tareas habituales en los SSCC del FOGASA, lo que restará seguridad jurídica a la correcta resolución de estos expedientes.
- 6ª. El número de quejas de los trabajadores presentadas ante el FOGASA se ha incrementado desde la implantación del "Proyecto GRETA", tanto por el considerable retraso en la tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial como por el hecho de que expedientes presentados posteriormente al del trabajador que reclama han sido pagados por el FOGASA y el suyo todavía sigue pendiente, incluso siendo trabajadores despedidos por la misma empresa pero que presentaron su solicitud en fechas distintas.
- 7ª. Los empleados de la empresa pública no tienen información de las empresas declaradas "ficticias" por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (de esta información solo disponen las UAP que la han recibido directamente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social), por lo que se pueden estar reconociendo prestaciones indebidas a los trabajadores de estas empresas.

## II.6.- SEGUIMIENTO DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL "INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA), EJERCICIO 2001"

### II.6.1.- Consideraciones generales

El "Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001" fue aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 6 de noviembre de 2003.

Uno de los objetivos de dicha fiscalización hacía referencia a las prestaciones de garantía salarial, en particular el relativo a los procedimientos aplicados por el FOGASA en la gestión de estas prestaciones, en la recuperación de las cantidades pagadas, mediante la subrogación en los derechos de los trabajadores frente a las empresas, y en la gestión del patrimonio adjudicado, todo ello desde la perspectiva de los principios de eficacia, eficiencia y economía.

El ámbito temporal de aquella fiscalización fue el período 1997 a 2001, aunque en aspectos concretos (gestión de la deuda) se fiscalizó el ejercicio 2002. En este sentido, conviene precisar que las recomendaciones incluidas en el citado Informe relativas a las prestaciones de garantía salarial se referían, fundamentalmente, a la situación existente en el ejercicio 2001 y en los ejercicios anteriores, muy alejado en el tiempo del ámbito temporal (el ejercicio 2013) de la fiscalización cuyos resultados se recogen en el presente Informe. Por ello, algunas de las recomendaciones formuladas en aquel Informe no serían de aplicación o carecerían de vigencia e interés para el FOGASA en la actualidad.

Asimismo, la situación actual del FOGASA difiere considerablemente de la verificada por el Tribunal de Cuentas en el Informe aprobado por su Pleno en la sesión de 6 de noviembre de 2003, y bajo esta premisa hay que interpretar el seguimiento de las recomendaciones incluidas en dicho Informe.

Con la finalidad de poder apreciar el diferente contexto de gestión de estas prestaciones FOGASA y su trascendencia en las recomendaciones formuladas por este Tribunal en el citado Informe aprobado por el Pleno el 6 de noviembre de 2003, a continuación se señalan algunos indicadores de la diferente situación administrativa y financiera del FOGASA respecto a las prestaciones de garantía salarial existentes en los ejercicios 2001 y 2013.

**Cuadro 12**  
**INDICADORES SOBRE LA SITUACIÓN FINANCIERA DEL FOGASA**  
**Ejercicios 2001 y 2013**  
(En euros)

INDICADORES	EJERCICIO 2001	EJERCICIO 2013	VARIACIÓN
Importe de las prestaciones	214.843.547	1.373.280.381	539%
Número de expedientes aprobados	35.241	154.357	338%
Importe prestaciones pendientes de pago a final de ejercicio, según contabilidad	4.669.671	59.636.266	1.177%
Tipo de cotización	0,4%	0,2%	(50%)
Ingresos por cuotas	623.604.150	450.803.531	(28%)
Importe de los deudores por subrogación	212.248.180	7.040.650.315	3.217%
Personal funcionario y laboral del FOGASA	432	393	(9%)

Fuente: Cuentas anuales del ejercicio 2013 e Informe del Tribunal de Cuentas de 6 de noviembre de 2003.

Como se desprende del cuadro anterior, la situación financiera del FOGASA respecto a la gestión de las prestaciones de garantía salarial ha cambiado radicalmente entre ambos ejercicios, sobre todo en lo referente al número de expedientes aprobados en cada año, un 338% superior en el ejercicio 2013 respecto a 2001, con el consiguiente incremento del importe de las prestaciones de garantía salarial abonadas, que fue un 539% superior. A pesar del significativo incremento del número e importe de prestaciones abonadas por el FOGASA, la plantilla de personal de este organismo ha disminuido un 9% en los últimos 12 años.

Es precisamente la falta de adecuación y correlación entre el número de trabajadores del FOGASA y el número de expedientes gestionados por este organismo lo que ha venido ocasionando una acumulación de expedientes pendientes de aprobación. La situación actual, en la que la plantilla del FOGASA es insuficiente para gestionar el volumen de expedientes, se ha venido produciendo desde el ejercicio 2008, con el considerable aumento del número de empresas que han sido declaradas en insolvencia o en concurso de acreedores, lo que, a su vez, ha incrementado el número de trabajadores que han sido despedidos por las empresas y que no han percibido los salarios e indemnizaciones correspondientes.

Por otra parte, según las cuentas rendidas por el organismo, el importe de las prestaciones pendientes de aplicar al presupuesto de gastos al cierre del ejercicio 2013 ascendía a 59.636.266 euros, lo que representa un incremento del 1.177% respecto al mismo concepto en el ejercicio 2001.

Asimismo, entre ambos ejercicios se ha producido una disminución de la cotización de los empresarios al FOGASA, lo que repercutió negativamente en la cuenta del resultado y en los estados financieros del organismo por lo que, en el ejercicio 2013, a diferencia de lo sucedido en el ejercicio 2001, el FOGASA ha tenido que financiarse, fundamentalmente, mediante los ingresos obtenidos de la venta de deuda pública.

También se ha producido un considerable incremento en los importes de las deudas por subrogación entre ambos ejercicios.

### **II.6.2.- Recomendaciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas**

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión de 29 de noviembre de 2005, en relación con el *"Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001"*, aprobado por el Tribunal de Cuentas, acordó instar al Gobierno a que:

1. *"Inste al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y en el marco de la Mesa de Diálogo Social, se estudie la viabilidad de reducir las cotizaciones al FOGASA, así como el incremento de las prestaciones; especialmente en aquellos supuestos en que se favorezca la contratación estable"*.

En relación con dicha resolución hay que indicar lo siguiente:

- Hasta el ejercicio 2006, el tipo de cotización de los empresarios al FOGASA fue del 0,4% de la base de cotización correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. A partir del ejercicio 2007, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, el tipo de cotización al FOGASA se disminuyó hasta el 0,2%, calculado sobre la misma base señalada anteriormente. Este porcentaje se ha venido manteniendo constante hasta el ejercicio 2014, de acuerdo con Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año. No obstante, en el ejercicio 2013, y solo para los contratos de formación y aprendizaje, la cotización del empresario al FOGASA fue de 2,32 euros/mes.

De todo lo anterior cabe deducir que el acuerdo de la citada Comisión Mixta, en concordancia con la recomendación formulada por el Tribunal de Cuentas, fue cumplido en esta materia. Como consecuencia de ello, los ingresos del FOGASA han disminuido considerablemente.

- Respecto a la resolución relativa al incremento de las prestaciones de garantía salarial, el importe medio de estas por expediente abonadas por el FOGASA en el ejercicio 2001 fue de 6.096 euros, teniendo presente que, según los datos del INE, el Índice de Precios al Consumo se ha incrementado en un 35,9% entre los meses de diciembre de 2001 y 2013, el valor actual de las prestaciones de garantía salarial por expediente del ejercicio 2001 es de 8.285 euros,

mientras que el importe medio de las prestaciones por expediente en el ejercicio 2013 ha sido de 8.899 euros, con un incremento de las prestaciones en un 7%; por lo que se ha cumplido la recomendación formulada por la citada Comisión Mixta.

Además, hay que tener presente que las prestaciones abonadas por el FOGASA en el ejercicio 2013 se han visto especialmente afectadas por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, que supuso un menor pago de prestaciones de garantía salarial al disminuir los límites máximos (del triple al doble del SMI) y el número máximo de días indemnizables por salarios, que pasó de 150 días a 120 días.

2. *“Se realicen las actuaciones necesarias para obtener una mayor coordinación entre el FOGASA y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en lo que respecta a las indemnizaciones abonadas por la primera para que puedan ser conocidas por esta última a los efectos del ejercicio de sus funciones en relación con el Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas”.*

En relación con lo anterior hay que indicar que el FOGASA remite a la AEAT información sobre todas las prestaciones de garantía salarial abonadas, tanto por salarios como por indemnizaciones, por lo que se ha cumplido la recomendación de la citada Comisión Mixta.

No obstante, conviene recordar que las indemnizaciones por despido que como máximo paga el FOGASA (30 días u 8 días por año de servicio y como máximo una anualidad), actualmente tienen la consideración rentas exentas en el citado Impuesto, al no superar estos importes los límites máximos establecidos en el IRPF para tener la consideración de renta sujeta a gravamen. No sucede lo mismo con los salarios pagados por el FOGASA, que tributan en el IRPF del beneficiario como rentas del trabajo.

3. *“El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales estudie y modifique, en su caso, la normativa en relación con las garantías de sus deudores, no sólo en el momento de la firma de los convenios sino también durante toda su duración, a los efectos de que dichas garantías cumplan realmente con su objetivo.”*

La normativa relativa a las garantías de los deudores derivados de los convenios de recuperación de deudas formalizados por el FOGASA sigue siendo la Orden de 20 de agosto 1985, por la que se desarrolla el Real Decreto 505/1985 en materia de devolución de cantidades satisfechas por el FOGASA.

La citada Orden se limita a señalar que *“La formalización de cualquier acuerdo de aplazamiento o fraccionamiento de la deuda exigirá la prestación bien por la propia Empresa, bien por tercera persona presentada por ella, de garantía que se estime suficiente”*, sin que exista una normativa que especifique cuando una garantía se considera suficiente y mucho menos se prevea la actualización de las garantías durante la vigencia de los convenios formalizados; por lo que esta recomendación sigue pendiente de cumplimiento.

4. *“Con el objetivo de conseguir una mejor relación en la carga de trabajo de la plantilla del Organismo así como el aprovechamiento de sus recursos materiales el intercambio de información con otros Organismos del Estado como la Tesorería de la Seguridad Social, a los cambios normativos*

*precisos tendentes a conseguir que FOGASA, pueda ejercer la aplicación del Reglamento General de Recaudación, estableciendo la declaración de la naturaleza jurídico-público de los derechos de los créditos en que se ha subrogado ese Organismo”.*

- Respecto a la carga de trabajo de la plantilla del organismo, en el ejercicio 2001 se señalaba que “... la plantilla de FOGASA presentó una reducida carga de trabajo durante el período analizado...”, “... Esta escasa carga de trabajo se agrava...”, “Esta reducida carga de trabajo se produjo incluso, en los ejercicios 1997 y 1998...”. Sin embargo, tal y como se señala en el presente Informe, la carga de trabajo del personal del FOGASA en el ejercicio 2013 no puede ni debe considerarse reducida ni escasa. Todo lo contrario, es desproporcionada debido al cúmulo de expedientes tramitados, los expedientes pendientes de gestionar al final del ejercicio y al considerable retraso en su tramitación.

Por el contrario, la productividad de la plantilla del FOGASA ha mejorado considerablemente, dado que en el ejercicio 2001 la ratio entre los expedientes aprobados y la plantilla del organismo fue de 82 expedientes/trabajador del FOGASA, mientras que en el ejercicio 2013 esta proporción había aumentado hasta la cifra de 393 expedientes/trabajador, lo que ha supuesto una significativa mejora en el rendimiento de la gestión de estos expedientes en el período señalado; todo ello sin perjuicio de que la mejora en la productividad fue totalmente insuficiente para resolver la totalidad de los expedientes que quedaron pendientes de tramitar a final del ejercicio 2013 (en número de 221.384).

Es más, el importe de las prestaciones de garantía salarial pendientes de imputar al presupuesto de gastos en el ejercicio 2001 fue de tan solo 4.669.671 euros, mientras que en el ejercicio 2013, por este mismo concepto, quedó pendiente de aplicar a presupuesto un importe de 59.636.266 euros (un 1.177% superior).

Al margen de estos importes recogidos en las cuentas anuales de los ejercicios 2001 y 2013, quedaron cuantías pendientes de ser aprobadas por el Secretario General del FOGASA que no estaban recogidas ni siquiera en la memoria de las cuentas anuales de ambos ejercicios, por unos importes estimados en 2,8 millones de euros para el ejercicio 2001 y de, al menos, 1.970 millones de euros para el ejercicio 2013, cantidades que ponen de manifiesto la diferente situación financiero-patrimonial del FOGASA entre ambos ejercicios y la diferente carga de trabajo del personal. Por tanto, la recomendación de la citada Comisión-Mixta se ha cumplido al aumentar la productividad de la plantilla.

- Por lo que respecta al intercambio de información con otros organismos, con fecha 8 de noviembre de 2007, la TGSS y el FOGASA suscribieron un convenio sobre autorización de acceso a información contenida en las bases de datos titularidad de la TGSS, que ha tenido tres Addendas. Mediante este convenio, el FOGASA tiene acceso directo a los Ficheros Generales de Afiliación y Recaudación que gestiona la TGSS, y mediante intercambio de información, el FOGASA obtiene información sobre la vida laboral de los trabajadores de los últimos cinco años y de la vida laboral de las empresas; por lo que se ha cumplido esta recomendación.
- En relación con la recomendación de efectuar los cambios normativos para que los derechos de crédito frente a las empresas tengan la naturaleza jurídico-pública, no ha sido llevado a cabo por el FOGASA, por lo que siguen teniendo naturaleza jurídico-privada.

No obstante, la naturaleza jurídico-privada de estos derechos no impide que el FOGASA pueda comunicar la situación de los mismos a la AEAT para su gestión recaudatoria en vía de apremio, actuaciones que habitualmente viene realizando la AEAT por cuenta de otras Administraciones y de organismos públicos de la AGE.

En consecuencia, actualmente no existe ningún impedimento para una adecuada gestión de cobro de estos derechos de crédito siempre que sean debidamente comunicados por el FOGASA, máxime cuando la AEAT es un órgano más especializado que el propio FOGASA en la gestión de cobro de todo tipo de derechos, públicos y privados.

5. *“Al desarrollo de la OM 20.8.1985, que regula la celebración de los convenios de pago con las Empresas deudoras que permita su realización de una manera más rigurosa efectiva cara a la consecución de recuperación de esa deuda”.*

El FOGASA no ha desarrollado la Orden Ministerial de 20 de agosto de 1985, que a su vez desarrolla el Real Decreto 505/1985 en materia de devolución de cantidades satisfechas por el FOGASA, y cuyo objeto es facilitar el reintegro de los créditos del FOGASA frente a los empresarios declarados en insolvencia o concurso de acreedores, pudiendo convenir el aplazamiento y fraccionamiento de la deuda; por lo que no se ha cumplido esta recomendación. Además, como se señala a lo largo del presente Informe, esta norma está desactualizada y debe ser objeto de adaptación.

6. *“Inste a FOGASA al cumplimiento de todas y cada una de las recomendaciones que señala el Tribunal de Cuentas en el informe de fiscalización del citado Organismo dirigidas a la Organización y gestión de los recursos, de las prestaciones, a los procedimientos de gestión de la deuda y la enajenación de los bienes”.*

Las recomendaciones del Informe del Tribunal de Cuentas aprobado por su Pleno en sesión de 6 de noviembre de 2003 se analizan en el epígrafe siguiente.

7. *“Inste a FOGASA a la comunicación a la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de las prestaciones satisfechas en concepto de salarios o indemnizaciones por si resultase procedente su inclusión en la base imponible de los declarantes”.*

El FOGASA remite a la AEAT información sobre todas las prestaciones de garantía salarial abonadas, en concepto de salarios, salarios de tramitación e indemnizaciones pagadas a los trabajadores a los efectos oportunos.

Por otra parte, existe otra información con trascendencia tributaria cuya remisión a la AEAT sería necesaria a los efectos oportunos. Esta información es la relativa al reconocimiento mediante sentencia judicial de una relación laboral entre el trabajador y la empresa, que otorga al trabajador el derecho a percibir del FOGASA las prestaciones de garantía salarial, pero también podría conllevar la existencia de unos rendimientos del trabajo no sometidos a tributación. Esta información debería remitirse desde los SSCC del FOGASA a la AEAT.

### II.6.3.- Recomendaciones del Tribunal de Cuentas

El Informe del Tribunal de Cuentas aprobado por su Pleno el 6 de noviembre de 2003 recomendaba al FOGASA, en materia de prestaciones de garantía salarial, además de lo ya expuesto en el epígrafe anterior, lo siguiente:

- I. *“Este Tribunal considera conveniente la creación de una Unidad de control de gestión que, dependiendo de la Secretaría General del Organismo, revise las actuaciones realizadas tanto por las UAP como por las distintas Unidades de los SSCC responsables de la gestión de pago de prestaciones, de las actuaciones de recuperación de la deuda y de la enajenación de bienes”.*
  - En los SSCC del FOGASA no se ha creado una Unidad específica para el control de las prestaciones que revise las actuaciones de las UAP en relación con la instrucción y revisión de los expedientes de prestaciones de garantía salarial. La creación de esta Unidad de control real y efectiva se sigue considerando imprescindible y prioritaria para una mejora en la gestión de estas prestaciones, que permitiría homogeneizar los criterios aplicados por los funcionarios instructores y revisores de estos expedientes; por lo que en este aspecto no se ha cumplido la recomendación del Tribunal.
  - Respecto a la Unidad de control sobre las actuaciones recuperadoras de la deuda, cada UAP sigue siendo competente para el seguimiento de los derechos de cobro, si bien prácticamente ninguna realiza esta tarea por la excesiva carga de trabajo existente, con carácter general. Existe una Unidad en los SSCC del FOGASA para el seguimiento y control de la recuperación de deudas que, sin embargo, únicamente se limita a verificar las nuevas altas y bajas en el inventario, sin realizar un control efectivo sobre estos deudores.
  - También existe en los SSCC del FOGASA una Unidad de seguimiento y control del inventario de bienes adjudicados al FOGASA, pero de escasa operatividad.
  - En este mismo sentido, además de la recomendación formulada en el Informe del Tribunal de Cuentas de 6 de noviembre de 2003, sería imprescindible la existencia de una Unidad de Coordinación de los Letrados de las UAP en relación con sus actuaciones en la jurisdicción social y mercantil para el asesoramiento permanente a estos Letrados, para la unificación de criterios jurídicos, para el seguimiento de la asistencia a los juicios y sus resultados, para establecer criterios sobre las sentencias que deben ser recurridas y cuales no, entre otras cuestiones.
- II. *“El Organismo debería implantar un sistema informático integrado que conecte en tiempo real tanto las unidades territoriales del Organismo como las existentes en sus SSCC”.*

El FOGASA ha desarrollado la aplicación informática SIG (Sistema Integral de Gestión) para la gestión de los expedientes de prestaciones de garantía salarial en la que están integradas todas las UAP y los SSCC del FOGASA que, aunque con ciertas limitaciones, permite un seguimiento completo de los expedientes de prestaciones de garantía salarial, su instrucción, resolución y pago; por lo que se ha cumplido la recomendación del Tribunal.

- III. *“El Organismo debe definir los parámetros y datos básicos de la gestión que le sirvan de soporte en la toma de decisiones al respecto, tales como los tiempos de tramitación en cada fase y etapa del*

*procedimiento, número e importe de los expedientes tramitados, número de trabajadores, la secuencia histórica de toda la deuda reconocida (año de incorporación, situación, cobros obtenidos, bienes adjudicados en pago, valor de realización y baja de la deuda) y la eficacia recuperatoria. Estos datos podrían ser fácilmente obtenidos si el Organismo implantara la aplicación informática integrada a que se hace referencia en el punto anterior”.*

En este sentido, la propia aplicación informática SIG, que no existía en el ejercicio 2001, permite obtener información suficiente para elaborar parámetros y datos básicos de gestión, por lo que se ha cumplido la recomendación del Tribunal.

Conviene recordar que, conforme a los principios de publicidad y transparencia recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, los organismos deben publicar periódicamente y de forma actualizada información relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

Por ello, el FOGASA, además de los parámetros señalados en el citado Informe, debe aprobar y publicar otros indicadores sobre la gestión de las prestaciones de garantía salarial, tales como el número de expedientes pendientes de instrucción, pendientes de revisión, pendientes de aprobación y pendientes de pago, ratios del número de expedientes pendientes de aprobación en función de la plantilla de cada UAP, porcentaje de juicios a los que asisten los Letrados del FOGASA, importe de prestaciones pagadas en función de la recaudación de cuotas por provincias, tiempo medio de resolución de los expedientes por UAP, etc<sup>36</sup>.

- IV. *“La elaboración de un manual exhaustivo sobre el procedimiento de pago de prestaciones, y que su efectiva aplicación sea controlada tanto en las UAP como en los SSCC. Este documento debería estar permanentemente actualizado de acuerdo con las incidencias que se hayan observado en la tramitación de los expedientes”.*

El FOGASA ha elaborado manuales para el procedimiento de gestión de las prestaciones de garantía salarial estableciendo incluso modelos normalizados de aceptación y denegación de las prestaciones, aunque con ciertas deficiencias.

El último manual de gestión de estas prestaciones aprobado es del ejercicio 2006, si bien existe un borrador de manual de octubre de 2013, pendiente de aprobación por la Secretaría General del FOGASA, que recoge mejoras en los procedimientos de gestión y pago; por lo que se ha cumplido la recomendación del Tribunal<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> El FOGASA señala en sus alegaciones que a partir de diciembre de 2014 se iniciará el proceso de publicación de contenidos en el Portal de Transparencia.

<sup>37</sup> En sus alegaciones, el FOGASA informa de que, mediante Resolución de su Secretaría General de 29 de septiembre de 2014, ha entrado en vigor, con efectos de 1 de octubre de 2014, el *“Manual General de Procedimiento para la Gestión de Expedientes de Prestaciones del FOGASA”*, que deroga y deja sin efecto los anteriores Manuales de Servicios Centrales y de procedimiento de las Unidades Administrativas Provinciales, así como cualquier instrucción o circular que lo contradiga.

- V. *“El Organismo debe abandonar este sistema y gestionar la deuda por deudor, incorporando en sus registros contables y extracontables la totalidad de la información: expedientes de deuda referente a cada deudor, su antigüedad, los pagos realizados y sus fechas, los convenios suscritos, los bienes entregados”.*

La gestión de la deuda por subrogación se está realizando actualmente por el FOGASA por cada deudor y no por expediente. Existe un inventario informatizado de estos deudores, en el que se especifica la identidad de cada uno de ellos, la deuda pendiente de cobro, el expediente de origen, así como otra información necesaria para su localización, seguimiento y control, por lo que se ha cumplido la recomendación del Tribunal.

Independientemente de la existencia de una relación de deudores por subrogación y otra de deudores por convenios de recuperación de deuda de carácter nominal y no por expediente, su gestión de cobro sigue siendo poco eficiente.

Por otra parte, los procedimientos de gestión de estos deudores implantados en el ejercicio 2001 han variado radicalmente y, en el ejercicio 2013, en el mismo momento en el que el FOGASA abona las prestaciones de garantía salarial que no son responsabilidad directa del organismo, automáticamente, a través de la aplicación informática SIG, se genera un deudor en el inventario por subrogación, por el mismo importe de las prestaciones de garantía salarial abonadas.

En relación a su contabilización, el FOGASA tiene reflejado adecuadamente en sus cuentas anuales estos deudores, incluso con su correspondiente dotación por deterioro.

- VI. *“El Tribunal considera conveniente que el Organismo realice una investigación de los bienes de titularidad de sus deudores para mejorar el cobro de la deuda, al menos en el caso de deudores relevantes, pues en la actualidad no está realizando ningún tipo de acción destinada a explorar la existencia de bienes propiedad de los deudores por pago de prestaciones, ni a determinar la existencia de posibles deudores solidarios o subsidiarios”.*

El FOGASA sigue sin realizar, con carácter general, una investigación de los bienes de los deudores para conseguir recuperar los derechos pendientes de cobro ni indaga, salvo algunas excepciones, en los Registros de la Propiedad y Registro Mercantil sobre titularidad de bienes de los deudores ante la posibilidad de que dispongan de bienes susceptibles de embargo.

Por otra parte, el FOGASA sigue sin realizar actuaciones averiguadoras de los bienes y rentas de los deudores que son personas físicas y, en particular, con la información existente en el Registro de Prestaciones Social Públicas, por si estos deudores reciben algún tipo de prestación de la Seguridad Social, por lo que en este aspecto no se ha cumplido la recomendación del Tribunal.

Todas estas comprobaciones y averiguaciones deberían hacerse desde los SSCC del FOGASA de forma homogénea para todas las UAP mediante cruces informáticos periódicos y no dejar a la voluntad de cada UAP el seguimiento de estos deudores que, como regla general, no se viene realizando, por la excesiva carga de trabajo.

### III.- CONCLUSIONES.

#### III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

1. A 31 de diciembre de 2013, un total de 221.384 expedientes de prestaciones de garantía salarial estaban pendientes de resolver por el Fondo de Garantía Salarial, cifra un 67% superior a la correspondiente a final del ejercicio 2012 (132.912 expedientes). La situación existente a 31 de diciembre de 2013 se debe al incremento del 295% en el número de expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de tramitar durante el período 2007 a 2013, dato que contrasta significativamente con el muy escaso aumento de la plantilla del personal del organismo en este mismo periodo, que fue únicamente del 0,07% (Epígrafe II.1.2).
2. El plazo medio de tramitación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial por el organismo en el ejercicio 2013 fue de 201,52 días, plazo superior respecto al del año anterior, cuya media fue de 185,47 días. Al respecto hay que señalar que en las tres Unidades Administrativas Periféricas del Fondo de Garantía Salarial más colapsadas por el cúmulo de expedientes pendientes de tramitar (Barcelona, Madrid y Valencia) el plazo medio fue bastante más elevado, alcanzando la cifra de 395, 379 y 354 días, respectivamente (Epígrafe II.1.2).
3. La acumulación de expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de tramitar en el Fondo de Garantía Salarial a 31 de diciembre de 2013, así como el aumento en los plazos medios de tramitación, no son consecuencia de un hecho económico aislado y concreto, sino que se viene produciendo por el incremento de empresas que han venido desapareciendo durante varios ejercicios y que no abonaron a sus trabajadores los salarios e indemnizaciones correspondientes. Esta situación denota una falta de previsión del organismo, que debería haber adoptado medidas urgentes y extraordinarias para paliar los efectos del progresivo y predecible aumento de solicitudes de prestaciones (Epígrafe II.1.2).
4. En el ejercicio 2013, los créditos iniciales del presupuesto de gastos del Fondo de Garantía Salarial destinados al pago de las prestaciones de garantía salarial ascendieron a 843.000.000 euros, importe muy inferior a los créditos iniciales del ejercicio 2012 que ascendieron a 1.250.000.000 euros e incluso a las obligaciones reconocidas en el propio ejercicio 2012 (1.530.088.365 euros). Por ello, los créditos iniciales de 2013 tuvieron que ser modificados en 530.651.000 euros (el 63%), y ello a pesar de que dicha cuantía debería haberse consignado en los créditos iniciales, puesto que el organismo conocía el cúmulo de expedientes pendientes de tramitación que iba aumentando en cada ejercicio. Esta insuficiente dotación presupuestaria para el pago de las prestaciones de garantía salarial se ha venido produciendo en los últimos ejercicios (Subepígrafe II.1.3.1).
5. El artículo 33.5 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establece que el Fondo de Garantía Salarial se financiará con las aportaciones de los empresarios, si bien en los últimos ejercicios la principal fuente de financiación de este organismo han sido los ingresos procedentes de la venta de títulos de deuda pública (1.137.376.639 euros y 536.559.583 euros en los ejercicios 2012 y 2013,

respectivamente). El importe de los títulos de la deuda pública a 31 de diciembre de 2013 ascendió a 427.343.598 euros, cuantía que el Fondo de Garantía Salarial pondrá a la venta en el ejercicio 2014 (Subepígrafe II.1.3.2).

### III.2.- CONCLUSIONES SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS Y SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL

1. El personal de las Unidades Administrativas Periféricas del Fondo de Garantía Salarial dedicado a las tareas de registro y sellado de documentación procedente de los juzgados de lo Social era manifiestamente insuficiente durante el ejercicio fiscalizado, teniendo en cuenta la cantidad de documentación que se recibía diariamente y del formato de dicha documentación (en soporte papel, en su inmensa mayoría), lo que supuso un importante riesgo de extravío de documentación, además de originar defectos y demoras en la tramitación de esta documentación (Subepígrafe II.2.1.1).
2. Los Letrados del Fondo de Garantía Salarial son insuficientes en relación a la totalidad de juicios a los que es emplazado este organismo. Por otra parte, no existen criterios de priorización en el organismo sobre la selección de juicios a los que deben asistir sus Letrados, por lo que cada uno de estos decide discrecionalmente los juicios a los que asiste, sin que se justifiquen los motivos de su no asistencia, produciéndose, en consecuencia, una falta de control y seguimiento por parte del Fondo de Garantía Salarial de las asistencias a los juicios.

Asimismo, en la mayoría de las Unidades Administrativas Periféricas, habitualmente el Letrado que en un inicio selecciona los juicios a los que se debe asistir no es el mismo que finalmente decide si se acude o no al mismo, lo que conlleva que dos Letrados distintos tengan que conocer de un mismo proceso en dos momentos diferentes, lo que supone una clara ineficiencia en la gestión de los recursos humanos del organismo (Subepígrafe II.2.1.2).

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

Asimismo, los porcentajes de asistencia de los Letrados a los juicios indirectos fueron muy dispares dependiendo de la Unidad Administrativa Periférica que se tratase, siendo especialmente significativos los casos de Badajoz, Castellón, Jaén, Lleida, Las Palmas y Tarragona, todas ellas con porcentajes de asistencia inferiores al 2%. Esta situación pone de manifiesto que la falta de oposición y control en los juicios, por parte de los Letrados del Fondo de Garantía Salarial puede suponer un grave riesgo de abono de prestaciones de garantía salarial (Subepígrafe II.2.1.3).

4. En determinados supuestos, el Fondo de Garantía Salarial debe abonar las prestaciones de garantía salarial por haber obtenido el trabajador una sentencia favorable que, en caso de oposición de los Letrados del citado organismo, podría haber sido desfavorable, por los siguientes motivos (Subepígrafe II.2.1.4):

- a) Reconocimiento, en sentencia judicial, de la relación laboral entre el trabajador y la empresa, a pesar de no figurar aquel en situación de alta en la Seguridad Social. La asistencia de los Letrados al juicio en estos supuestos, aportando las vidas laborales de los trabajadores, podría impedir la sentencia favorable al trabajador y el consecuente reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial. El número de trabajadores que en el año 2013 percibieron prestaciones de garantía salarial sin figurar en situación de alta en la Seguridad Social ascendió a 1.117, que percibieron un importe total de 5.552.780 euros.
  - b) Desistimiento de la demanda del trabajador contra la empresa, al constatar simplemente que un Letrado del Fondo de Garantía Salarial va a asistir al juicio, lo que pone de manifiesto la más que probable existencia de un posible fraude en el cobro de las prestaciones de garantía salarial, así como, una vez más, la importancia de la asistencia de los Letrados a los juicios.
  - c) Contratos laborales formalizados entre el trabajador y la empresa en una fecha muy próxima a la declaración de insolvencia provisional de esta, lo que provoca que, ante la demora de los Juzgados de lo Social en emitir sentencia, se esté generando el derecho a percibir los denominados salarios de tramitación, con un máximo de 120 días, que debe financiar el Fondo de Garantía Salarial. Por ello, si los Letrados del Fondo de Garantía Salarial asisten al juicio y solicitan la extinción del contrato de trabajo en el momento de la celebración del juicio, se evitaría el reconocimiento de estos salarios de tramitación.
  - d) Despido de trabajadores con contrato fijo en empresas de menos de 25 trabajadores en fechas próximas a su jubilación, con objeto de percibir las prestaciones que son responsabilidad directa del Fondo de Garantía Salarial y en la que no es necesaria la declaración de insolvencia del empresario.
  - e) Existencia de “empresas ficticias” sin actividad, creadas con el único objetivo de que los trabajadores perciban ayudas y derechos sociales y, en particular, las prestaciones de garantía salarial. Hay que señalar, al respecto, que, según el registro de empresas ficticias de la Tesorería General de la Seguridad Social, en los ejercicios 2012 y 2013, existieron, al menos, 65 trabajadores pertenecientes a este tipo de empresas que percibieron prestaciones del Fondo de Garantía Salarial, por un importe de 413.596 euros.
5. La elaboración y el control de los datos estadísticos relativos a la asistencia a los juicios directos por parte del Fondo de Garantía Salarial presentaba muchas limitaciones y numerosos errores, lo que ha impedido al organismo realizar un seguimiento adecuado de las sentencias y, consecuentemente, la correcta defensa de los recursos públicos que debe gestionar.

No obstante lo anterior y aun careciendo de estadísticas fiables, la ausencia de **datos de asistencia de** Letrados en las Unidades Administrativas Periféricas de Badajoz, Baleares, Soria, Zamora y Melilla, implica la existencia de un riesgo en la gestión de los fondos públicos, ya que la incomparecencia del organismo al juicio directo puede suponer, sin más, la aceptación de las pretensiones del trabajador por parte del juez (Epígrafe II.2.2).

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

Asimismo, el organismo no tiene establecido un procedimiento que le permita conocer la totalidad de empresas declaradas en concurso, ni existe un cauce de comunicación formal entre las Unidades Administrativas Periféricas y la administración concursal, lo que conlleva un riesgo para la gestión de los fondos públicos, ante la posibilidad de no incluirse en la liquidación definitiva del concurso los créditos a favor del organismo, o ante la posible existencia de pagos duplicados a los trabajadores (por parte de la administración concursal y del Fondo de Garantía Salarial por el mismo concepto) (Subepígrafe II.2.3.2).

7. Las medidas adoptadas por el Fondo de Garantía Salarial para hacer frente a la acumulación de expedientes pendientes de resolver existentes a principios del ejercicio 2013, tales como la formalización de un contrato con una empresa privada, la contratación de personal interino, la aprobación de un plan de choque abonando al personal del Fondo de Garantía Salarial una determinada cantidad por cada expediente instruido fuera del horario laboral o la ejecución del denominado "*Proyecto GRETA*", no fueron suficientes para paliar dicha situación en el ejercicio 2013. Es más, a fecha 7 de abril de 2014, los expedientes pendientes de tramitación se habían incrementado un 11% respecto a los existentes a 31 de diciembre de 2013, en la que existía un total de 245.242 expedientes pendientes (Subepígrafe II.2.4.1).
8. El contrato formalizado con una empresa privada para la digitalización y grabación de los expedientes de prestaciones de garantía salarial resultó ineficiente y antieconómico para los fondos públicos que gestiona el Fondo de Garantía Salarial, debido a lo siguiente: a) no tuvo en cuenta el previsible incremento de expedientes para su grabación, b) se incrementó el precio por expediente grabado aun cuando disminuyó el número de expedientes a grabar y c) se había establecido limitaciones en el número de expedientes a grabar por día por cada trabajador de la empresa, lo que supuso que el personal de dicha empresa se mantuviera inactivo durante el resto de su jornada laboral cuando llegaba a ese límite máximo diario.

Además, el precio de digitalización y grabación fue muy elevado en comparación al que el Fondo de Garantía Salarial abonó a su propio personal por la instrucción de expedientes fuera del horario laboral, actividad más compleja técnicamente que la de digitalizar y grabar documentos (Subepígrafe II.2.4.1).

9. Las Unidades Administrativas Periféricas no disponen de información sobre los procesos de pago delegado de incapacidad temporal a cargo del Instituto Nacional de la Seguridad Social y del Instituto Social de la Marina, ni de los procesos de pago directo y delegado de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, por lo que, como consecuencia de esta falta de información, en el reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial existe el riesgo de que el organismo efectúe pagos en exceso (Subepígrafe II.2.4.1).

10. En el ejercicio 2013, doce Unidades Administrativas Periféricas no realizaron ningún envío de información de duplicidades al Servicio Público de Empleo Estatal, y en el resto, de las 3.503 duplicidades detectadas, existieron importantes diferencias entre el total de expedientes con salarios de tramitación y el porcentaje de duplicidades detectadas (un 1% en la Unidad Administrativa Periférica de Santa Cruz de Tenerife frente a un 38% en la de Guadalajara).

Por tanto, existe el riesgo de que el Fondo de Garantía Salarial no comunique al Servicio Público de Empleo Estatal la totalidad de los salarios de tramitación pagados a los trabajadores, por lo que se estaría produciendo el pago duplicado de prestaciones públicas por ambos organismos (Subepígrafe II.2.4.1).

11. Ni en los expedientes de prestaciones de garantía salarial ni en la aplicación informática para la instrucción y resolución de expedientes implantada en el Fondo de Garantía Salarial queda constancia de las comprobaciones efectuadas por los instructores del organismo respecto a la situación laboral de los trabajadores y de la empresa, ni tampoco las posibles comprobaciones relativas a si ha existido o no una sucesión de empresas, dado que si se determina la existencia de esta sucesión de empresas no procedería el pago de las prestaciones de garantía salarial (Subepígrafe II.2.4.1).
12. La revisión de los expedientes de prestaciones de garantía salarial por los Jefes de Equipo de las respectivas Unidades Administrativas Periféricas no se realizó eficientemente, debido a la sobrecarga de trabajo que presentaban estas unidades, por lo que existe el riesgo de que la misma tenga un carácter meramente formal sin ninguna finalidad práctica, en vez de una auténtica función supervisora, dado que, con carácter general, no implica la revisión física del expediente sino únicamente el marcado de una casilla en la aplicación de instrucción de expedientes existente en el Fondo de Garantía Salarial.

Así, en la Unidad Administrativa Periférica de Barcelona, las funciones de visado no pudieron ser más que un trámite formal, puesto que en 75 de los 100 días que se revisaron expedientes se efectuaron revisiones superiores a los 100 diarios, y algunos días se revisaron cifras desorbitadas (como 601 o 511 expedientes). Situación similar se detectó en las Unidades de Madrid y Valencia, que, junto con la de Barcelona, eran las tres con mayor carga de trabajo (Subepígrafe II.2.4.1).

### **III.3.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ACTUACIONES DEL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL PARA LA RECUPERACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL**

1. No existe un criterio homogéneo para la comunicación a las empresas por parte del Fondo de Garantía Salarial de la deuda que tienen con el organismo en virtud del pago de las prestaciones a sus trabajadores. Así, algunas Unidades Administrativas Periféricas comunican esta deuda a todas las empresas en todos los casos, mientras que otras solo lo hacen en aquellos supuestos en los que se estima que la deuda puede ser recuperable. Esta actuación supone, además de una falta de homogeneidad, un incumplimiento del artículo 31.1 del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, modificado por el Real Decreto 372/2001, de 6 de abril (Epígrafe II.3.2).

2. A finales del ejercicio 2013, el saldo de los deudores por subrogación del Fondo de Garantía Salarial ascendió a 7.040.650.315 euros, correspondiente a un total de 174.804 empresarios. A pesar del importe anterior, las actuaciones del organismo para su recuperación fueron muy escasas y con pocas garantías de cobro, dada la antigüedad de la deuda y la situación de las empresas. En concreto, el índice de cobro de estas deudas ascendió a un escaso 1,5% en el ejercicio 2013, siendo este índice de tan solo el 0,2% cuando los deudores eran personas físicas (Epígrafe II.3.2).
3. A diferencia de los deudores por subrogación, los deudores por convenios de recuperación de deuda que no efectúan su pago en el plazo establecido en el convenio son comunicados por el Fondo de Garantía Salarial a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su cobro en vía ejecutiva. A pesar de ello, los cobros realizados en vía ejecutiva no fueron muy efectivos, puesto que en el ejercicio 2013 la citada Agencia devolvió sin cobrar un importe de 27.267.494 euros correspondiente a 52 deudores, cuya relación había sido remitida por el Fondo de Garantía Salarial entre los ejercicios 2002 y 2013, 11 de los cuales, por importe de 11.111.999 euros, correspondieron al ejercicio 2013 (Epígrafe II.3.3).
4. El inventario de bienes patrimoniales que habían sido adjudicados al Fondo de Garantía Salarial hasta el 31 de diciembre de 2013 constaba de 46 elementos por un valor de adjudicación total de 32.178.542 euros, algunos cuyo origen databa del año 1986, existiendo bienes con valor muy residual. A pesar de lo establecido en el artículo 33 del mencionado Real Decreto 505/1985, el Fondo de Garantía Salarial no devolvió al tráfico jurídico patrimonial ningún bien de los que integraba su patrimonio durante los ejercicios 2011, 2012 y 2013 (Subapartado II.4).

#### **III.4.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA ADECUACIÓN A LA NORMATIVA VIGENTE DE LAS PRESTACIONES DE GARANTÍA SALARIAL TRAMITADAS POR EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL**

1. El Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, modificado por el Real Decreto 372/2001, de 6 de abril, establece el plazo de 3 meses para la resolución de los expedientes de prestaciones, que no ha sido cumplido por el organismo, regula insuficientemente la devolución de las cantidades satisfechas por aquel y no contempla el procedimiento para la obtención de información del Fondo de Garantía Salarial a través del acceso informático a las Bases de Datos de Afiliación y Recaudación de la Tesorería General de la Seguridad Social, por lo que el citado Real Decreto no se adecúa ni a los cambios organizativos y normativos que han afectado al organismo ni a las prestaciones de garantía salarial que gestiona (Epígrafe II.4.1).
2. El Fondo de Garantía Salarial resolvió 118.863 expedientes ordinarios de prestaciones de garantía salarial, el 75% del total de los aprobados en el ejercicio 2013, con posterioridad al plazo máximo de tres meses previsto en el Real Decreto 505/1985 para dictar la correspondiente resolución. De estos, un total de 7.409 fueron denegados, a pesar de que por aplicación del silencio administrativo en sentido positivo deberían haber sido estimados. Es más, el propio organismo aprobó 101 expedientes argumentando el silencio administrativo positivo.

En consecuencia, existe el riesgo de que, ante una denegación de la solicitud del trabajador por parte del Fondo de Garantía Salarial, éste interponga una demanda, argumentando, además de las alegaciones concretas contra la denegación, la aplicación del silencio administrativo positivo, lo que supondría un evidente riesgo para los fondos públicos que gestiona el organismo (Epígrafe II.4.2).

3. Aunque el Manual de Procedimiento para la gestión de expedientes de prestaciones aprobado por el Fondo de Garantía Salarial recoge una serie de *“Hechos y Fundamentos de derecho”* que los funcionarios de este organismo deben hacer constar en la propuesta de resolución del expediente, sin embargo, el desarrollo de estos hechos y fundamentos es escaso y genérico, lo que podría devenir en una falta de motivación de la actuación administrativa, con el consiguiente perjuicio, en primer lugar, para el trabajador, al no quedar debidamente acreditados los motivos de la denegación, y, en segundo lugar, para el propio organismo, puesto que puede suponer un riesgo de sentencias desfavorables ante una demanda del trabajador por falta de motivación (Epígrafe II.4.3).

### III.5.- CONCLUSIONES SOBRE LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN FORMALIZADA ENTRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL Y UNA EMPRESA PÚBLICA

1. El Fondo de Garantía Salarial formalizó, el 6 de agosto de 2013, una encomienda de gestión, enmarcada dentro del denominado *“Proyecto GRETA”*, con una empresa pública. Las actividades concretas que dicha empresa podía realizar, por encargo de los poderes adjudicadores, estaban recogidas en el apartado 4 de la Disposición Adicional 25ª del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, debiendo señalarse que la práctica totalidad de dichas actividades estaban relacionadas con trabajos agrícolas, ganaderos, forestales, de desarrollo rural, de conservación y de protección de medio natural y medioambiental, muy alejadas de la actividad administrativa propia del Fondo de Garantía Salarial, lo que induce a considerar que no debió aceptarse, desde el punto de vista de la legalidad vigente, como encomendable la contratación y realización de la citada encomienda de gestión (Epígrafe II.5.2).
2. La encomienda de gestión formalizada sólo tenía por objeto prestar al Fondo de Garantía Salarial servicios de apoyo para el tratamiento de los expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes de resolución, si bien en la fiscalización se ha constatado la existencia de indicios de extralimitación de dichas funciones, realizando el personal de la empresa encargado de la ejecución de la encomienda de gestión tareas de instrucción de expedientes y vulnerando, por tanto, la normativa vigente, dado que:
  - a) El personal de la empresa pública tenía acceso a las aplicaciones informáticas de la Tesorería General de la Seguridad Social, con objeto de consultar vidas laborales de los trabajadores, lo que constituye una fase esencial en la instrucción de expedientes.
  - b) El modelo de solicitud de las prestaciones de garantía salarial a presentar por los trabajadores incluye la autorización expresa para que los datos personales incluidos en ella puedan ser utilizados por el Fondo de Garantía Salarial y otras entidades públicas. Sin embargo, dicho modelo no hace mención alguna acerca de la cesión de los mismos a la empresa pública, lo que

podría vulnerar el artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

- c) El personal de la empresa pública utiliza la misma aplicación informática que los funcionarios públicos del Fondo de Garantía Salarial para la instrucción de los expedientes, con sus propios códigos de acceso, perfiles y nombre, apareciendo en dicha aplicación la denominación “*Buzón de Instructor*”, que es exactamente la misma que figura para el personal del organismo cuando instruye expedientes.
- d) Mediante Resolución del Secretario General del Fondo de Garantía Salarial, de 30 de octubre de 2013, se determinó que cuatro funcionarios del citado organismo serían los responsables de revisar los expedientes que tramitaran los empleados de la empresa pública. En consecuencia, es obvio que si a dichos funcionarios públicos únicamente les corresponde la revisión de los expedientes, es porque previamente se ha realizado la instrucción de los mismos por parte del personal de la citada empresa.
- e) De las consultas realizadas por el personal de la empresa pública al Fondo de Garantía Salarial a través de un sistema informático de asesoramiento se deduce que dicho personal está llevando a cabo la instrucción de expedientes, por las expresiones utilizadas tanto en las consultas efectuadas como en su contestación.
- f) El contenido del curso impartido por cinco funcionarios del Fondo de Garantía Salarial a algunos empleados de la empresa pública, empleados que posteriormente tenían que formar al resto de personal de la empresa pública, afectaba a materias típicas de un proceso instructor de expedientes, como el cálculo de prestaciones, comprobación de la solicitud, etc.

Por tanto, los empleados de la empresa pública están realizando la instrucción de expedientes de prestaciones de garantía salarial sin tener reconocida legalmente la competencia para ello, por lo que los actos de reconocimiento y denegación de las prestaciones de garantía salarial que realice el Secretario General del Fondo de Garantía Salarial podrían adolecer de anulabilidad, de acuerdo con el artículo 63 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Epígrafe II.5.3).

- 3. El presupuesto de la encomienda de gestión ascendió a 3.267.000 euros, IVA incluido, mientras que el número de expedientes remitidos por el Fondo de Garantía Salarial a la empresa pública fue de 148.260, y el importe estimado de las prestaciones de garantía salarial que gestionará la citada empresa pública ascenderá a 1.319.000.000 euros. Del análisis de los aspectos económicos de la ejecución de esta encomienda cabe deducir lo siguiente:
  - a) Existen dudas razonables sobre si la tramitación de los 148.260 expedientes de prestaciones de garantía salarial por la citada empresa pública solucionará el colapso de expedientes pendientes de tramitar o será una mera fórmula transitoria en su gestión, dado que a 7 de abril de 2014, y ejecutado ya un 41% del plazo de la encomienda, cuyo plazo total abarcaba desde el 1 de octubre de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2014, el número de expedientes pendientes de

resolver por el Fondo de Garantía Salarial no solo no había disminuido sino que había aumentado un 11% (245.242) respecto a la cifra de expedientes pendientes a 31 de diciembre de 2013.

- b) El número medio mensual de expedientes aprobados por el Fondo de Garantía Salarial en el ejercicio 2013 sin la colaboración de la citada empresa pública fue un 22% superior a la media de expedientes aprobados en los seis primeros meses del ejercicio 2014 cuando ya estaba actuando esta empresa pública.
- c) El coste medio por expediente tramitado a través de la encomienda de gestión estaba previsto que fuera de 21,78 euros. Comparando este importe con el que abonó el Fondo de Garantía Salarial a los funcionarios que voluntariamente se acogieron para instruir expedientes fuera del horario laboral, al margen de sus tareas habituales, (1,85 euros brutos por expediente de media), se evidencia una diferencia del coste medio entre un importe y otro del 1.077%.
- d) El coste final de la encomienda de gestión será muy superior al previsto, teniendo en cuenta los costes indirectos para el organismo, derivados de los gastos de formación del personal de la empresa por parte del Fondo de Garantía Salarial, de los gastos de personal del citado Fondo por el tiempo dedicado a seleccionar y ordenar expedientes para su envío a la empresa y de los gastos de personal por el tiempo empleado en contestar y asesorar a los trabajadores de la empresa pública.
- e) Al margen de estos costes indirectos, y comparando sólo los costes directos, si la ejecución de los expedientes de esta encomienda la hubieran realizado los propios funcionarios del Fondo de Garantía Salarial en el marco del Plan Especial de Actuación, el importe abonado a éstos hubiera ascendido a 274.281 euros, frente a los 3.267.000 euros de la encomienda de gestión.

De todo lo anterior cabe concluir que la formalización de esta encomienda de gestión fue antieconómica para los fondos públicos que gestiona el Fondo de Garantía Salarial (Epígrafe II.5.4).

- 4. Al margen de las consecuencias legales y económicas derivadas de ejecución de la encomienda de gestión, se han producido otras deficiencias en el marco de ejecución de la misma, como las siguientes:
  - a) Alteración en el orden de despacho de expedientes, habiendo abonado el Fondo de Garantía Salarial solicitudes de prestaciones de garantía salarial con anterioridad a otras presentadas previamente. En concreto, entre el 1 de octubre y el 31 de diciembre de 2013 se abonaron 2.053 prestaciones de garantía salarial por importe de 12.811.720 euros que habían tenido entrada en el organismo con posterioridad a todos los expedientes enviados a la empresa pública encargada de la encomienda.
  - b) La instrucción de expedientes por personas no competentes para ello supone un riesgo de que en la misma no se cumplan todos los requisitos legales.

- c) Cuando la empresa pública considera que el expediente de prestaciones de garantía salarial no está completo se lo tiene que comunicar a los Servicios Centrales del Fondo de Garantía Salarial, estos a la Unidad Administrativa Periférica correspondiente y esta al trabajador. El mismo procedimiento, pero en sentido inverso, se efectúa cuando el trabajador aporta la documentación requerida, por lo que se está dilatando el procedimiento innecesariamente.
- d) El procedimiento para el reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial en las que interviene la empresa pública tiene menos garantías que el resto de prestaciones, dado que el correspondiente visado de expedientes, por parte de cuatro funcionarios del Fondo de Garantía Salarial en el marco de la encomienda de gestión, será un mero trámite formal, puesto que dichos funcionarios tendrán que visar una media de 147 expedientes por cada día laboral del ejercicio 2014, al margen de sus tareas habituales.
- e) El personal de la empresa pública no tiene información relativa a las empresas que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha declarado como “ficticias”, dado que no tenían ningún tipo de actividad, por lo que ante esta falta de información existe el riesgo de reconocimiento indebido de prestaciones de garantía salarial (Epígrafe II.5.5).

### **III.6.- CONCLUSIONES SOBRE EL SEGUIMIENTO DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL “INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE EL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL (FOGASA), EJERCICIO 2001”**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en sesión de 6 de noviembre de 2003, aprobó el “Informe de Fiscalización sobre el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), ejercicio 2001”; y uno de los objetivos de dicha fiscalización hacía referencia a las prestaciones de garantía salarial.

En relación con el mencionado Informe del Tribunal de Cuentas, la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas recomendó al Gobierno la adopción de algunas medidas. En cuanto al cumplimiento de dichas recomendaciones hay que señalar lo siguiente (Epígrafe II.6.2):

- a) Respecto a la recomendación efectuada al antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, relativa a la modificación de la normativa que regula las garantías de los deudores del Fondo de Garantía Salarial, dicha normativa sigue siendo la Orden de 20 de agosto de 1985, por la que se desarrolla el mencionado Real Decreto 505/1985, que es totalmente insuficiente para una adecuada gestión de estos ingresos.
- b) La recomendación relativa a conseguir una mejor relación en la carga de trabajo de la plantilla tiene difícil encaje en la actualidad, debido a que en el Informe de 2001 se ponía de manifiesto la reducida carga de trabajo de los funcionarios del Fondo de Garantía Salarial, circunstancia totalmente opuesta a la existente en el ejercicio 2013, donde la carga de trabajo es desproporcionada respecto al personal y al número de expedientes pendientes de aprobación.

- c) La recomendación de efectuar el cambio normativo necesario para que los derechos de crédito frente a las empresas tengan naturaleza jurídico-pública no se ha efectuado, por lo que siguen teniendo naturaleza jurídico-privada, lo que no impide que el Fondo de Garantía Salarial pueda remitir estos derechos de crédito a la Agencia Estatal de Administración Tributaria para su cobro en vía ejecutiva, circunstancia que tampoco se está produciendo.

Además de lo expuesto anteriormente, en el Informe del Tribunal de Cuentas se incluían diversas recomendaciones, de las cuales no fueron cumplidas por el Fondo de Garantía Salarial las siguientes (Epígrafe II.6.3):

- a) La creación de una Unidad de control de las prestaciones que revise eficientemente las actuaciones efectuadas por las Unidades Administrativas Periféricas.
- b) La creación de una unidad de control de las actuaciones de recuperación de deuda y de enajenación de bienes, que aunque se ha llevado a cabo, se limita a verificar las nuevas altas y bajas en el inventario, sin realizar un control efectivo sobre las mismas. También se ha implantado recientemente una Unidad de seguimiento y control de bienes adjudicados al Fondo de Garantía Salarial, pero con una operatividad muy escasa.
- c) Respecto a la necesidad de definir los parámetros señalados en el citado Informe y datos básicos de gestión, la propia aplicación informática implantada para la gestión de los expedientes permite obtener información suficiente para elaborar los parámetros de gestión señalados en el Informe de este Tribunal. Sin embargo, el Fondo de Garantía Salarial no publica otra información relevante para garantizar la transparencia de su actividad.
- d) La conveniencia de realizar una investigación de los bienes de los deudores para mejorar el cobro de la deuda no ha sido cumplida por el Fondo de Garantía Salarial, principalmente por el exceso en la carga de trabajo.

#### **IV.- RECOMENDACIONES**

##### **IV.1.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

1. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería estudiar la viabilidad financiera del organismo, ante la extinción de su principal fuente de financiación, que ha venido siendo la venta de títulos de deuda pública y que, previsiblemente, se liquidará en su totalidad en el ejercicio 2014.
2. El Ministerio de Empleo y Seguridad Social debería impulsar la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial, para adecuarlo a la realidad de la gestión de las prestaciones de garantía salarial, así como promover las medidas necesarias para corregir la carencia estructural de personal que presenta el organismo,

que le viene impidiendo en los últimos años el adecuado ejercicio de las funciones que tiene encomendadas<sup>38</sup>.

#### IV.2.- RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL FONDO DE GARANTÍA SALARIAL

1. El Fondo de Garantía Salarial debería paliar la insuficiencia de sus recursos humanos, adecuándolos a un desarrollo eficiente de sus funciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, promoción profesional y movilidad.
2. El Fondo de Garantía Salarial debería crear una Unidad de Coordinación de las actuaciones de los Letrados de las Unidades Administrativas Periféricas en relación con los trabajos a realizar en la jurisdicción mercantil y social, con el fin de unificar criterios jurídicos, el seguimiento de asistencia a juicios y sus resultados, el establecimiento de criterios sobre recursos y el asesoramiento a los mismos<sup>39</sup>.
3. El Fondo de Garantía Salarial debería comunicar a la Agencia Estatal de Administración Tributaria no solo las prestaciones de garantía salarial satisfechas, tal y como ya se viene realizando, sino también los presuntos rendimientos del trabajo que se deriven del reconocimiento de una relación laboral en sentencia judicial, a los efectos tributarios oportunos. Asimismo, el organismo debería remitir a esta Agencia las deudas por subrogación existentes en cada ejercicio, con objeto de realizar su cobro en vía ejecutiva.
4. El Fondo de Garantía Salarial debería realizar las actuaciones oportunas ante la Dirección General del Patrimonio del Estado para iniciar el procedimiento para la desafectación de los bienes que figuran en su inventario y que no han podido ser devueltos al tráfico jurídico patrimonial y que, además, le son innecesarios para el cumplimiento de sus fines.
5. El Fondo de Garantía Salarial debería aprobar una Resolución relativa al modelo de solicitud de prestaciones de garantía salarial en el que sea obligatorio que el trabajador haga constar en la propia solicitud si ha percibido o no prestaciones de incapacidad temporal para los mismos meses en que solicita el pago de salarios.

---

<sup>38</sup> La Secretaría de Estado de Empleo señala en sus alegaciones que está de acuerdo con esta recomendación, pero que hasta que no se regularice la situación del organismo no se realizará el estudio y puesta en marcha de la modificación del Real Decreto 505/1985, de 6 de marzo, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía Salarial.

<sup>39</sup> El Fondo de Garantía Salarial señala en sus alegaciones que coincide con la necesidad de crear una Unidad de Coordinación de las actuaciones de los Letrados de las Unidades Administrativas Periféricas y que, con fecha 24 de abril de 2014, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social remitió a "Función Pública" un escrito justificando la necesaria dotación de Licenciados en Derecho con formación y experiencia suficiente para los Servicios Centrales del organismo, con el fin de actuar como un Servicio Jurídico de asistencia a las Unidades Administrativas Periféricas en la actividad que desarrollan.

6. El Fondo de Garantía Salarial debería aprobar y publicar periódicamente indicadores relativos al número de expedientes pendientes de instrucción, de revisión, de aprobación y de pago, porcentajes de juicios a los que asisten los Letrados, tiempo medio de resolución de expedientes, etc., en virtud de los principios de publicidad y transparencia recogidos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
7. El Fondo de Garantía Salarial debería establecer un procedimiento que le permita verificar que dispone de la información sobre la totalidad de empresas declaradas en concurso de acreedores en cada ejercicio.

Madrid, 20 de diciembre de 2014

EL PRESIDENTE,

Ramón Álvarez de Miranda García

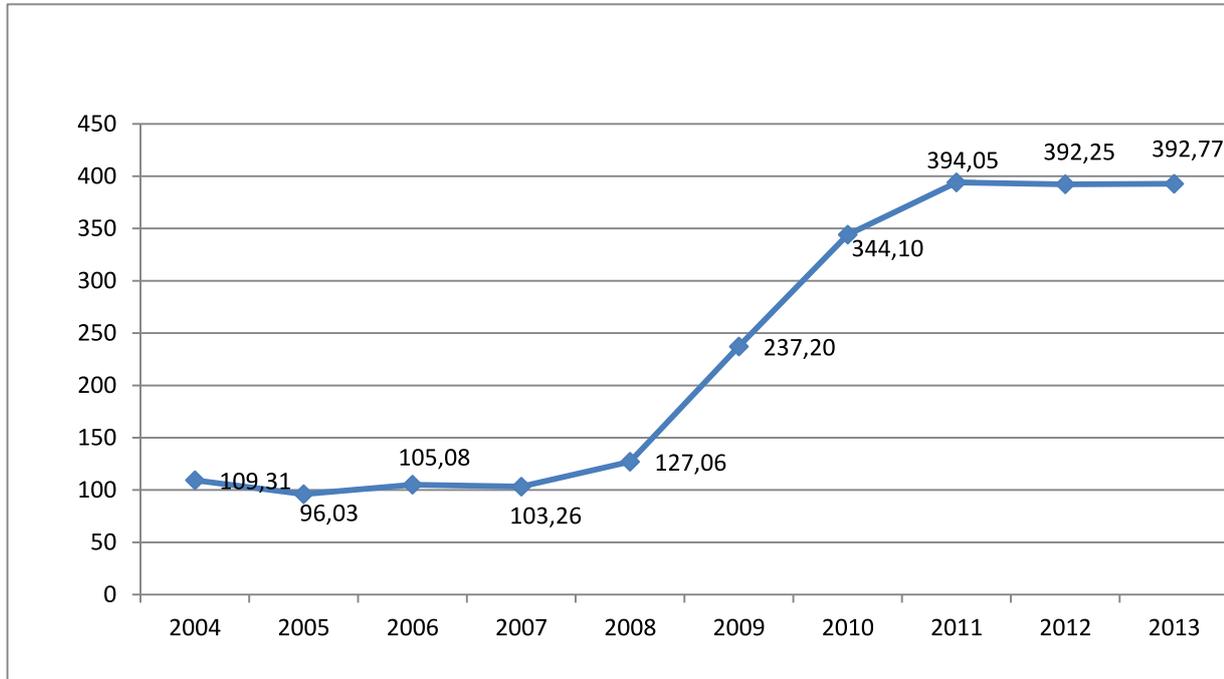
## ANEXOS

## Anexo 1

Evolución del número de expedientes de prestaciones de garantía salarial  
Ejercicios 2004 a 2013

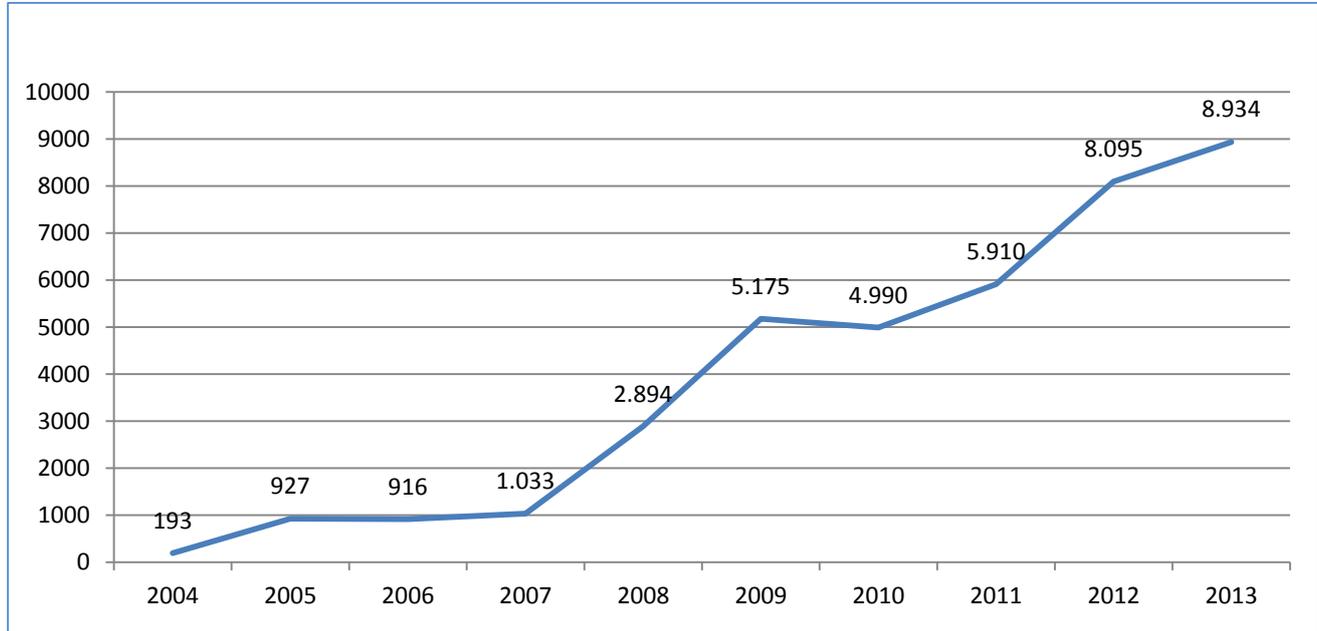
AÑO	Nº Expedientes	Nº Empresas	Nº Beneficiarios	Importe pagado por prestaciones	Nº Trabajadores del FOGASA
2004	44.053	33.460	88.065	279.110.808,50	403
2005	36.779	21.286	68.557	232.024.946,21	383
2006	38.881	21.445	75.087	312.060.342,57	370
2007	39.032	21.502	73.447	380.515.856,50	378
2008	48.792	27.923	90.320	434.015.589,55	384
2009	94.644	55.888	174.177	833.758.573,53	399
2010	135.577	68.643	232.722	1.287.000.755,53	394
2011	155.255	79.192	252.159	1.499.982.502,42	394
2012	160.036	83.822	254.931	1.530.088.365,71	408
2013	154.357	81.959	234.686	1.373.609.844,53	393

Fuente: Información del portal web del FOGASA. Personal funcionario y laboral sin incluir personal interino  
El número de empresas no coincide con la información que consta en las Memorias de gestión del FOGASA de los ejercicios 2012 y 2013

**Anexo 2****Relación entre el número de expedientes aprobados y pagados y el número de trabajadores del FOGASA  
Ejercicios 2004 a 2013**

Fuente: Información del portal web del FOGASA. Personal funcionario y laboral sin incluir personal interino

**Anexo 3**  
**Número total de empresas declaradas en concurso de acreedores**  
**Ejercicios 2004 a 2013**



Fuente: Datos del Instituto Nacional de Estadística

**Anexo 4**  
**Asistencia de los Letrados del FOGASA a los juicios y sentencias emitidas**

UAP	CITACIONES Y EMPLAZAMIENTOS	COMPARECENCIAS (ASISTENCIA EN SALA) EFECTUADAS	SENTENCIAS FAVORABLES EMITIDAS EN JUICIOS COMPARECIDOS	SENTENCIAS DESFAVORABLES EMITIDAS EN JUICIOS COMPARECIDOS	IMPORTE DEL AHORRO EN RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL FOGASA	PORCENTAJE DE COMPARECENCIAS SOBRE EMPLAZAMIENTOS
ÁLAVA	2.396	265	459	-	808.000	11
ALBACETE	1.941	93	6	-	48.374	5
ALICANTE	4.807	813	1.838	-	1.683.899	17
ALMERÍA	587	191	-	335	19.175	33
ÁVILA	144	19	3	-	11.635	13
BADAJOS	-	-	-	-	-	-
BALEARES	928	326	492	-	605.436	35
BARCELONA	23.414	4.594	1.391	16	790.144	20
BURGOS	961	758	73	480	787.590	79
CÁCERES	203	2	48	2	-	1
CÁDIZ	2.907	769	113	1.161	-	26
CASTELLÓN	1.051	22	5	-	18.521	2
CIUDAD REAL	917	89	232	-	76.637	10
CÓRDOBA	1.228	64	8	4	330.000	5
A CORUÑA	2.424	1.758	1.149	-	246.407	73
CUENCA	105	63	25	46	112.600	60
GIRONA	1.688	476	192	298	894.609	28
GRANADA	1.005	464	296	4	680.119	46
GUADALAJARA	465	152	81	45	69.900	33
GUIPÚZCOA	2.127	90	7	2	1.143.399	4
HUELVA	640	33	34	3	115.679	5
HUESCA	142	39	31	2	11.598	27
JAÉN	1.874	39	215	81	39.713	2
LEÓN	2.028	1.846	312	674	3.306.020	91
LLEIDA	1.181	10	-	-	23.214	1
LA RIOJA	1.221	793	422	5	-	65
LUGO	444	348	273	-	-	78

UAP	CITACIONES Y EMPLAZAMIENTOS	COMPARECENCIAS (ASISTENCIA EN SALA) EFECTUADAS	SENTENCIAS FAVORABLES EMITIDAS EN JUICIOS COMPARECIDOS	SENTENCIAS DESFAVORABLES EMITIDAS EN JUICIOS COMPARECIDOS	IMPORTE DEL AHORRO EN RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DEL FOGASA	PORCENTAJE DE COMPARECENCIAS SOBRE EMPLAZAMIENTOS
MADRID	10.617	2.774	206	995	2.236.529	26
MÁLAGA	3.562	1.662	49	2	309.722	47
MURCIA	3.795	1.488	446	109	196.522	39
NAVARRA	922	98	163	1	51.614	11
OURENSE	198	76	-	-	-	38
P. ASTURIAS	3.712	1.314	167	1.010	851.216	35
PALENCIA	167	73	150	3	31.657	44
LAS PALMAS	5.188	-	-	-	-	-
PONTEVEDRA	3.460	2.299	272	128	3.778.493	66
SALAMANCA	805	773	641	-	714.342	96
S. C. TENERIFE	183	14	-	-	0	8
CANTABRIA	1.130	992	598	1	406.740	88
SEGOVIA	449	420	347	-	3.029	94
SEVILLA	4.472	538	99	191	936.147	12
SORIA	172	104	19	79	272.025	60
TARRAGONA	3.172	52	-	-	-	2
TERUEL	162	157	144	-	664.119	97
TOLEDO	1.014	99	63	12	218.173	10
VALENCIA	6.145	4.483	5.385	1.248	7.519.216	73
VALLADOLID	1.356	337	766	55	1.542.357	25
VIZCAYA	4.956	409	222	3	-	8
ZAMORA	266	254	101	4	145.086	95
ZARAGOZA	2.522	1.492	405	-	-	59
CEUTA	84	84	24	25	364.574	100
MELILLA	11	4	-	-	-	36
<b>TOTAL FOGASA</b>	<b>115.348</b>	<b>34.112</b>	<b>17.972</b>	<b>7.024</b>	<b>32.064.230</b>	<b>30</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación de juicios del FOGASA

**Anexo 5**  
**Porcentaje de personaciones del FOGASA**  
**sobre los concursos declarados por provincia.**  
**Ejercicio 2013**

UAP DEL FOGASA	CONCURSOS POR PROVINCIA DATOS INE (A) (*)	N.º DE PERSONACIONES DATOS FOGASA (B) (**)	PORCENTAJE (B)/(A)
ÁLAVA	98	75	77
ALBACETE	66	56	85
ALICANTE	242	110	45
ALMERÍA	44	13	30
ÁVILA	11	8	73
BADAJOS	83	0	0
BALEARES	539	96	18
BARCELONA	1.526	786	52
BURGOS	71	82	115
CÁCERES	47	47	100
CÁDIZ	123	139	113
CASTELLÓN	149	159	107
CIUDAD REAL	57	53	93
CÓRDOBA	53	53	100
A CORUÑA	232	214	92
CUENCA	24	20	83
GIRONA	144	86	60
GRANADA	76	87	114
GUADALAJARA	26	26	100
GUIPÚZCOA	141	134	95
HUELVA	46	20	43
HUESCA	36	29	81
JAÉN	51	44	86
LEÓN	58	46	79
LLEIDA	50	37	74
LA RIOJA	87	45	52
LUGO	59	55	93
MADRID	1.293	1.028	80
MÁLAGA	157	179	114
MURCIA	228	84	37
NAVARRA	136	129	95
OURENSE	35	33	94
P. ASTURIAS	182	135	74
PALENCIA	41	20	49
LAS PALMAS	133	86	65
PONTEVEDRA	186	119	64
SALAMANCA	49	33	67
S. C. TENERIFE	118	61	52
CANTABRIA	95	72	76
SEGOVIA	14	5	36
SEVILLA	248	210	85
SORIA	9	8	89
TARRAGONA	84	62	74
TERUEL	31	28	90
TOLEDO	124	86	69
VALENCIA	717	606	85
VALLADOLID	85	87	102
VIZCAYA	339	273	81
ZAMORA	15	16	107
ZARAGOZA	231	188	81
CEUTA	2	0	0
MELILLA	0	2	-
<b>TOTAL FOGASA</b>	<b>8.691</b>	<b>6.070</b>	<b>70</b>

(\*) Información referida exclusivamente a empresas. No incluye los datos de personas físicas declaradas en situación de concurso, a diferencia de los datos del Anexo 3. (\*\*) Datos estadísticos del FOGASA.

**Anexo 6**  
**Juicios Directos contra el FOGASA.**  
**Ejercicio 2013**

UAP	COMPARECENCIAS	SENTENCIAS FAVORABLES	SENTENCIAS DESFAVORABLES	JUICIOS SUSPENDIDOS	IMPORTE DEL QUE EXONERA
ÁLAVA	20	11	2	5	175.391
ALBACETE	9	-	4	2	12.426
ALICANTE	51	27	26	17	83.957
ALMERÍA	27	6	26	2	7.035
ÁVILA	4	2	2	3	13.673
BADAJOS	-	-	-	-	-
BALEARES	-	2	-	9	-
BARCELONA	854	60	140	-	674.333
BURGOS	12	2	11	1	36.818
CÁCERES	1	1	-	-	10.292
CÁDIZ	20	9	15	8	45.470
CASTELLÓN	50	21	9	50	125.276
CIUDAD REAL	30	19	4	3	54.594
CÓRDOBA	12	3	-	1	-
A CORUÑA	18	6	3	-	38.331
CUENCA	5	2	5	-	6.851
GIRONA	18	9	5	14	159.411
GRANADA	32	16	2	11	36.054
GUADALAJARA	14	11	4	12	29.280
GUIPÚZCOA	16	2	4	5	201.311
HUELVA	4	-	2	2	440
HUESCA	7	-	7	-	-
JAÉN	31	20	18	3	187.882
LEÓN	31	11	7	3	19.052
LLEIDA	15	2	12	-	14.358
LA RIOJA	13	7	14	-	22.206
LUGO	12	4	6	-	14.702
MADRID	420	58	95	233	607.115
MÁLAGA	30	21	13	5	235.311
MURCIA	133	33	36	49	249.493
NAVARRA	33	-	30	3	25.926
OURENSE	15	10	4	15	2
P. ASTURIAS	98	42	38	16	114.047
PALENCIA	34	3	3	4	9.591
LAS PALMAS	31	12	17	17	36.130
PONTEVEDRA	140	44	22	35	197.544
SALAMANCA	8	6	1	1	140.003
S. C. TENERIFE	81	14	56	48	-
CANTABRIA	17	7	10	7	70.062
SEGOVIA	5	5	3	-	3.506
SEVILLA	60	20	42	7	184.891
SORIA	-	-	-	-	-
TARRAGONA	66	13	71	11	17.137
TERUEL	4	4	1	2	10.306
TOLEDO	9	1	3	1	5.598
VALENCIA	159	40	146	128	635.541
VALLADOLID	31	17	13	7	128.677
VIZCAYA	46	8	13	11	5.640
ZAMORA	-	-	-	-	-
ZARAGOZA	56	11	25	7	47.394
CEUTA	2	1	-	-	15.908
MELILLA	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>2.784</b>	<b>623</b>	<b>970</b>	<b>758</b>	<b>4.708.965</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 7**  
**Expedientes de prestaciones de garantía salarial pendientes a 1 de enero**  
**Ejercicios 2012, 2013 y 2014**

PROVINCIA	EXP. PDTES. A 01/01/2012		EXP. PDTES. A 01/01/2013		EXP. PDTES. A 01/01/2014	
	N.º DE EXP.	% / TOTAL EXP.	N.º DE EXP.	% / TOTAL EXP.	N.º DE EXP.	% / TOTAL EXP.
ÁLAVA	35	0,04	264	0,20	211	0,09
ALBACETE	897	1,13	697	0,53	442	0,20
ALICANTE	4.693	5,92	6.024	4,53	8.357	3,77
ALMERÍA	237	0,30	896	0,68	628	0,28
ÁVILA	12	0,02	106	0,08	66	0,03
BADAJOS	561	0,71	1.831	1,38	3.335	1,50
BALEARES	1.765	2,23	2.458	1,85	3.894	1,76
BARCELONA	20.060	25,32	27.994	21,06	44.158	19,94
BURGOS	315	0,40	346	0,26	517	0,23
CÁCERES	167	0,21	574	0,43	242	0,11
CÁDIZ	1.465	1,85	2.011	1,51	4.680	2,11
CASTELLÓN	2.104	2,66	1.130	0,85	1.986	0,90
CIUDAD REAL	56	0,07	261	0,20	1.300	0,59
CÓRDOBA	266	0,34	600	0,45	703	0,32
A CORUÑA	1.723	2,18	3.949	2,97	6.584	2,97
CUENCA	173	0,22	86	0,06	121	0,05
GIRONA	1.249	1,58	1.867	1,40	2.967	1,34
GRANADA	819	1,03	1.589	1,20	3.090	1,40
GUADALAJARA	109	0,14	295	0,22	168	0,08
GUIPÚZCOA	638	0,81	992	0,75	980	0,44
HUELVA	911	1,15	971	0,73	1.845	0,83
HUESCA	99	0,12	133	0,10	163	0,07
JAÉN	91	0,11	678	0,51	1.646	0,74
LEÓN	192	0,24	417	0,32	530	0,24
LLEIDA	402	0,51	1.242	0,93	1.817	0,82
LA RIOJA	9	0,01	89	0,07	243	0,11
LUGO	70	0,09	179	0,13	153	0,07
MADRID	11.230	14,18	20.569	15,48	39.856	18,00
MÁLAGA	1.171	1,48	2.478	1,86	2.141	0,97
MURCIA	2.400	3,03	4.146	3,12	7.477	3,38
NAVARRA	697	0,88	1.541	1,16	964	0,44
OURENSE	255	0,32	183	0,14	376	0,17
P. ASTURIAS	627	0,79	1.575	1,18	6.005	2,71
PALENCIA	41	0,05	182	0,14	150	0,07
LAS PALMAS	2.610	3,29	4.178	3,14	6.636	3,00
PONTEVEDRA	3.042	3,84	4.496	3,38	7.259	3,28
SALAMANCA	337	0,43	712	0,54	1.563	0,71
S. C. TENERIFE	948	1,20	2.332	1,75	2.528	1,14
CANTABRIA	575	0,73	938	0,71	1.696	0,77
SEGOVIA	61	0,08	391	0,29	198	0,09
SEVILLA	3.061	3,86	5.860	4,41	8.704	3,93
SORIA	8	0,01	75	0,06	74	0,03
TARRAGONA	1.741	2,20	2.263	1,70	5.307	2,40
TERUEL	45	0,06	93	0,07	60	0,03
TOLEDO	395	0,50	859	0,65	1.238	0,56
VALENCIA	8.062	10,18	17.227	12,96	30.219	13,65
VALLADOLID	658	0,83	1.256	0,94	2.116	0,96
VIZCAYA	127	0,16	552	0,42	876	0,40
ZAMORA	246	0,31	202	0,15	281	0,13
ZARAGOZA	1.707	2,15	3.088	2,32	4.754	2,15
CEUTA	43	0,05	35	0,03	66	0,03
MELILLA	7	0,00	2	0,00	14	0,01
<b>TOTAL FOGASA</b>	<b>79.212</b>	<b>100</b>	<b>132.912</b>	<b>100</b>	<b>221.384</b>	<b>100</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 8**  
**Tiempo medio de espera de expedientes de prestaciones de garantía salarial**  
**Ejercicio 2013**

PROVINCIA	EXP. PDTES. A 01/01/2013		EXP. PDTES. A 01/01/2014		
	N.º DE EXP.	TIEMPO MEDIO DE ESPERA	N.º DE EXP.	TIEMPO MEDIO DE ESPERA	TIEMPO DE ESPERA MÁXIMA
ÁLAVA	264	18,8	211	24,7	524
ALBACETE	697	77,3	442	175,0	891
ALICANTE	6.024	156,1	8.357	241,4	996
ALMERÍA	896	82,2	628	256,3	782
ÁVILA	106	25,7	66	36,7	352
BADAJOS	1.831	113,3	3.335	210,4	918
BALEARES	2.458	95,2	3.894	136,5	847
BARCELONA	27.994	181,6	44.158	255,7	2.002
BURGOS	346	36,9	517	60,0	793
CÁCERES	574	53,9	242	39,8	764
CÁDIZ	2.011	106,6	4.680	206,0	1.028
CASTELLÓN	1.130	53,5	1.986	106,3	302
CIUDAD REAL	261	52,9	1.300	123,8	748
CÓRDOBA	600	40,5	703	62,7	735
A CORUÑA	3.949	138,0	6.584	220,6	911
CUENCA	86	20,2	121	35,1	191
GIRONA	1.867	113,1	2.967	189,9	888
GRANADA	1.589	98,5	3.090	197,4	798
GUADALAJARA	295	45,9	168	42,2	786
GUIPÚZCOA	992	58,7	980	86,5	874
HUELVA	971	137,3	1.845	183,2	904
HUESCA	133	18,8	163	25,5	62
JAÉN	678	78,1	1.646	193,1	761
LEÓN	417	62,5	530	126,8	764
LLEIDA	1.242	74,2	1.817	126,9	811
LA RIOJA	89	52,3	243	69,8	723
LUGO	179	44,6	153	174,1	762
MADRID	20.569	183,5	39.856	288,1	2.339
MÁLAGA	2.478	86,2	2.141	137,7	854
MURCIA	4.146	109,9	7.477	206,7	869
NAVARRA	1.541	94,3	964	59,8	769
OURENSE	183	74,9	376	128,8	911
P. ASTURIAS	1.575	66,6	6.005	165,5	832
PALENCIA	182	46,8	150	143,9	769
LAS PALMAS	4.178	177,8	6.636	263,4	987
PONTEVEDRA	4.496	178,6	7.259	223,2	1.766
SALAMANCA	712	61,9	1.563	158,9	783
S. C. TENERIFE	2.332	141,3	2.528	160,2	1.133
CANTABRIA	938	59,1	1.696	93,6	778
SEGOVIA	391	53,2	198	35,1	384
SEVILLA	5.860	174,5	8.704	266,4	957
SORIA	75	31,0	74	32,5	608
TARRAGONA	2.263	119,3	5.307	253,8	1.143
TERUEL	93	22,5	60	19,6	107
TOLEDO	859	58,8	1.238	116,5	831
VALENCIA	17.227	198,4	30.219	309,0	1.052
VALLADOLID	1.256	92,2	2.116	164,9	807
VIZCAYA	552	47,1	876	84,9	748
ZAMORA	202	62,4	281	120,1	814
ZARAGOZA	3.088	74,8	4.754	161,5	835
CEUTA	35	182,4	66	346,6	733
MELILLA	2	15,5	14	117,3	337
<b>TOTAL FOGASA</b>	<b>132.912</b>	<b>151,5</b>	<b>221.384</b>	<b>239,3</b>	<b>-</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 9**  
**Promedio de días transcurridos entre la instrucción**  
**y el visado de los expedientes y diferencia máxima de días**  
**Ejercicio 2013**

PROVINCIA	N.º DE EXPEDIENTES VISADOS	PROMEDIO DE DÍAS TRANSCURRIDOS ENTRE VISADO Y E INSTRUCCIÓN	DIFERENCIA MÁXIMA
ÁLAVA	2.850	2,1	79
ALBACETE	2.905	1,9	52
ALICANTE	5.807	3,1	117
ALMERÍA	3.807	0,0	5
ÁVILA	673	4,2	55
BADAJOS	1.659	1,6	96
BALEARES	5.442	1,4	83
BARCELONA	18.931	3,5	525
BURGOS	2.311	2,6	85
CÁCERES	2.222	3,3	30
CÁDIZ	1.978	1,4	20
CASTELLÓN	3.484	3,2	18
CIUDAD REAL	1.460	25,1	159
CÓRDOBA	3.170	0,0	8
A CORUÑA	4.581	0,9	8
CUENCA	920	2,4	14
GIRONA	3.170	7,4	124
GRANADA	2.045	3,7	290
GUADALAJARA	1.380	3,3	85
GUIPÚZCOA	3.992	2,0	70
HUELVA	1.033	1,2	24
HUESCA	1.357	0,2	8
JAÉN	1.195	141,8	351
LEÓN	3.624	0,9	33
LLEIDA	2.807	2,2	18
LA RIOJA	3.161	1,8	55
LUGO	2.045	2,9	19
MADRID	7.957	7,6	132
MÁLAGA	6.492	0,8	7
MURCIA	5.376	4,2	123
NAVARRA	5.293	1,2	62
OURENSE	1.645	6,3	98
ASTURIAS	4.664	5,8	29
PALENCIA	1.476	1,0	13
LAS PALMAS	2.873	1,9	84
PONTEVEDRA	3.970	19,4	683
SALAMANCA	2.138	0,5	4
S. C. TENERIFE	3.355	3,8	101
CANTABRIA	3.514	21,7	151
SEGOVIA	1.744	0,3	17
SEVILLA	4.507	5,3	217
SORIA	630	1,8	11
TARRAGONA	1.438	1,2	122
TERUEL	1.011	12,5	218
TOLEDO	3.373	2,6	24
VALENCIA	7.423	2,9	123
VALLADOLID	2.325	10,3	214
VIZCAYA	7.385	0,3	10
ZAMORA	842	0,4	43
ZARAGOZA	6.416	3,8	103
CEUTA	209	5,3	56
MELILLA	67	6,3	42
<b>TOTAL FOGASA</b>	<b>174.132</b>	<b>4,8</b>	<b>-</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 10**  
**Promedio de expedientes visados por provincia**  
**según los días empleados durante el año a visar expedientes**  
**Ejercicio 2013**

PROVINCIA	N.º DE DÍAS DE VISADO DE EXPEDIENTES EN LA UAP (A)	N.º DE EXPEDIENTES VISADOS EN EL AÑO (B)	PROMEDIO DE EXPEDIENTES POR DÍA DE VISADO (B)/(A)
ÁLAVA	71	2.850	40
ALBACETE	154	2.905	19
ALICANTE	195	5.807	30
ALMERÍA	129	3.807	30
ÁVILA	129	673	5
BADAJOS	97	1.659	17
BALEARES	153	5.442	36
BARCELONA	110	18.931	172
BURGOS	164	2.311	14
CÁCERES	53	2.222	42
CÁDIZ	107	1.978	18
CASTELLÓN	56	3.484	62
CIUDAD REAL	104	1.460	14
CÓRDOBA	218	3.170	15
A CORUÑA	50	4.581	92
CUENCA	56	920	16
GIRONA	149	3.170	21
GRANADA	69	2.045	30
GUADALAJARA	73	1.380	19
GUIPÚZCOA	147	3.992	27
HUELVA	111	1.033	9
HUESCA	127	1.357	11
JAÉN	182	1.195	7
LEÓN	179	3.624	20
LLEIDA	50	2.807	56
LA RIOJA	224	3.161	14
LUGO	126	2.045	16
MADRID	192	7.957	41
MÁLAGA	168	6.492	39
MURCIA	113	5.376	48
NAVARRA	116	5.293	46
OURENSE	86	1.645	19
ASTURIAS	38	4.664	123
PALENCIA	169	1.476	9
LAS PALMAS	179	2.873	16
PONTEVEDRA	189	3.970	21
SALAMANCA	133	2.138	16
S. C. TENERIFE	125	3.355	27
CANTABRIA	237	3.514	15
SEGOVIA	96	1.744	18
SEVILLA	209	4.507	22
SORIA	69	630	9
TARRAGONA	164	1.438	9
TERUEL	136	1.011	7
TOLEDO	88	3.373	38
VALENCIA	212	7.423	35
VALLADOLID	121	2.325	19
VIZCAYA	231	7.385	32
ZAMORA	64	842	13
ZARAGOZA	81	6.416	79
CEUTA	42	209	5
MELILLA	29	67	2
<b>TOTAL FOGASA</b>		<b>174.132</b>	

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 11**  
**Expedientes resueltos (aprobados, denegados y desistidos) clasificados por su tipología**  
**Ejercicio 2013**

TIPO DE EXPEDIENTES	NÚMERO DE EXPEDIENTES RESUELTOS				IMPORTE RECONOCIDO	
	CÓDIGO	APROBADOS	DENEGADOS	DESISTIDOS		
EXPEDIENTES ORDINARIOS	000	147.487	10.747	46	158.280	1.337.056.624
CUMPLIMIENTOS DE SENTENCIAS	100-110	1.344			1.344	7.989.971
RECLAMACIONES PREVIAS	300-321	3.275	1.655	3	4.933	13.704.014
REVISIONES DE OFICIO	500-509	2.219	27		2.246	13.082.200
RECTIFICACIÓN DE INCIDENCIAS	700-800	32	2		34	104.472
<b>TOTAL</b>		<b>154.357</b>	<b>12.431</b>	<b>49</b>	<b>166.837</b>	<b>1.371.937.281</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 12**  
**Importe de los expedientes ordinarios (código 000) aprobados por resolución conjunta**  
**Ejercicio 2013**

FECHA DE RESOLUCIÓN	N.º DE EXPEDIENTES	IMPORTE DE SALARIOS	IMPORTE DE INDEMNIZACIONES	IMPORTE DE SALARIOS DE TRAMITACIÓN	IMPORTE TOTAL
16/01/2013	4.015	7.897.238	25.647.547	3.249.549	36.794.334
18/01/2013	582	1.869.150	4.954.841	363.096	7.187.087
21/01/2013	2.016	3.586.913	10.537.584	1.105.180	15.229.677
28/01/2013	1.919	4.259.837	12.180.932	1.450.565	17.891.334
01/02/2013	2.766	6.017.266	19.370.214	1.533.041	26.920.521
12/02/2013	2.817	6.173.778	17.936.455	2.114.177	26.224.410
14/02/2013	2.803	6.757.063	20.910.659	1.918.296	29.586.018
05/03/2013	2.393	5.371.470	13.846.852	1.174.263	20.392.585
05/03/2013	3.120	9.211.704	23.748.673	1.763.492	34.723.869
08/03/2013	2.937	6.185.413	18.661.673	1.623.399	26.470.485
20/03/2013	5.161	9.401.959	55.820.536	2.761.195	67.983.690
20/03/2013	3.516	6.149.939	20.537.812	1.614.085	28.301.836
03/04/2013	5.637	11.083.628	32.990.583	3.630.865	47.705.076
09/04/2013	2.998	5.277.162	14.499.283	1.774.684	21.551.129
16/04/2013	4.048	6.903.321	20.555.846	2.634.037	30.093.204
23/04/2013	4.589	7.472.171	24.782.353	2.630.468	34.884.992
29/04/2013	4.833	9.194.978	25.171.888	3.490.518	37.857.384
13/05/2013	3.316	5.765.732	23.424.466	2.905.524	32.095.722
13/05/2013	3.755	8.524.335	22.611.855	3.127.553	34.263.743
21/05/2013	4.291	10.552.215	30.558.595	2.363.322	43.474.132
28/05/2013	4.405	12.328.747	25.414.643	2.543.583	40.286.973
04/06/2013	4.442	9.159.337	26.529.501	2.918.979	38.607.817
07/06/2013	4.170	8.821.074	25.579.506	2.722.848	37.123.428
18/06/2013	4.298	6.970.389	24.331.377	2.908.317	34.210.083
26/06/2013	1.290	4.717.764	10.927.304	2.007.087	17.652.155
09/07/2013	1.614	3.787.278	12.046.669	1.948.945	17.782.892
19/07/2013	2.027	4.649.908	13.030.806	1.851.574	19.532.288
26/07/2013	2.302	5.497.617	17.425.073	1.676.438	24.599.128
31/07/2013	1.784	4.831.260	18.072.593	1.678.621	24.582.474
01/08/2013	2.695	4.616.372	18.070.474	2.000.164	24.687.010
10/09/2013	1.936	6.205.244	16.717.781	1.414.143	24.337.168
13/09/2013	2.996	5.333.611	17.733.505	1.770.664	24.837.780
26/09/2013	3.117	6.180.605	22.517.121	1.848.517	30.546.243
03/10/2013	3.886	6.528.975	21.971.015	1.444.735	29.944.725
07/10/2013	3.630	6.187.754	18.747.468	1.287.789	26.223.011
07/10/2013	3.173	5.843.242	20.704.781	948.225	27.496.248
14/10/2013	2.491	5.299.549	17.688.517	1.093.955	24.082.021
23/10/2013	3.388	5.973.799	17.147.162	1.019.145	24.140.106
28/10/2013	2.572	5.894.821	15.600.002	863.924	22.358.747
06/11/2013	3.571	6.210.189	17.371.433	975.613	24.557.235
06/11/2013	2.505	6.213.277	17.126.155	980.376	24.319.808
14/11/2013	2.991	6.140.779	17.171.657	1.088.991	24.401.427
22/11/2013	3.323	5.960.282	17.364.164	915.892	24.240.338
29/11/2013	3.389	6.671.373	17.086.766	714.375	24.472.514
05/12/2013	3.084	5.868.333	18.310.458	811.681	24.990.472
12/12/2013	2.055	7.515.734	20.777.383	878.872	29.171.989
23/12/2013	2.841	6.953.052	20.403.651	884.614	28.241.317
<b>TOTAL</b>	<b>147.487</b>	<b>308.015.637</b>	<b>944.615.611</b>	<b>84.425.376</b>	<b>1.337.056.624</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 13**  
**Tiempo medio de expedientes resueltos por provincia**  
**Ejercicio 2013**

PROVINCIA	N.º DE EXPEDIENTES RESUELTOS	TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN (EN DÍAS)
ÁLAVA	3.794	273,91
ALBACETE	2.774	90,78
ALICANTE	5.269	295,23
ALMERÍA	3.629	74,01
ÁVILA	2.854	46,51
BADAJOS	3.790	154,19
BALEARES	697	48,86
BARCELONA	1.663	278,03
BURGOS	4.878	163,72
CÁCERES	18.866	353,95
CÁDIZ	7.297	44,09
CASTELLÓN	2.286	88,94
CIUDAD REAL	2.224	104,37
CÓRDOBA	2.016	228,57
A CORUÑA	3.410	128,55
CUENCA	3.428	152,48
GIRONA	180	58,01
GRANADA	1.249	120,65
GUADALAJARA	3.165	99,52
GUIPÚZCOA	935	55,80
HUELVA	3.984	124,60
HUESCA	2.840	214,45
JAÉN	1.766	254,55
LEÓN	1.407	80,77
LLEIDA	1.028	286,72
LA RIOJA	1.357	36,88
LUGO	1.094	230,19
MADRID	3.062	35,64
MÁLAGA	3.583	58,86
MURCIA	2.756	162,06
NAVARRA	2.080	43,17
OURENSE	8.076	378,76
ASTURIAS	6.482	122,72
PALENCIA	58	55,21
LAS PALMAS	4.757	211,68
PONTEVEDRA	4.919	163,73
SALAMANCA	1.569	76,56
S. C. TENERIFE	1.440	46,95
CANTABRIA	2.575	350,98
SEGOVIA	3.962	333,71
SEVILLA	3.344	218,41
SORIA	2.047	178,00
TARRAGONA	1.562	118,04
TERUEL	3.964	350,51
TOLEDO	639	38,47
VALENCIA	1.473	252,68
VALLADOLID	969	48,16
VIZCAYA	3.285	139,92
ZAMORA	7.240	394,53
ZARAGOZA	2.186	195,85
CEUTA	823	113,22
MELILLA	6.106	156,25
<b>TOTAL FOGASA</b>	<b>166.837</b>	<b>201,52</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG

**Anexo 14**  
**Expedientes de provincias pertenecientes al Proyecto GRETA**  
**resueltos y pagados**  
**Último trimestre del ejercicio 2013**

PROVINCIA	N.º DE EXPEDIENTES	IMPORTE PAGO ORDENADO
ALICANTE	152	1.087.071
BALEARES	220	1.499.342
BARCELONA	60	493.607
CÁDIZ	8	50.021
A CORUÑA	277	1.629.474
GIRONA	184	907.335
GRANADA	67	372.822
MADRID	53	608.344
MURCIA	54	402.482
P. ASTURIAS	152	776.543
LAS PALMAS	25	201.787
PONTEVEDRA	17	128.808
SALAMANCA	13	79.465
S.C. TENERIFE	3	31.553
SEVILLA	71	425.021
TARRAGONA	7	88.355
VALENCIA	156	939.873
VALLADOLID	13	123.204
ZARAGOZA	521	2.966.613
<b>TOTAL</b>	<b>2.053</b>	<b>12.811.720</b>

Fuente: Información extraída de la aplicación informática SIG