

Expte. DI-533/2007-1

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE ECONOMÍA,  
HACIENDA Y EMPLEO**

**Plaza de los Sitios, 7  
50001 ZARAGOZA**

**17 de septiembre de 2007**

**SUGERENCIA:**

**I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 13 de abril de 2007 tuvo entrada en esta Institución queja que quedó registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la misma se hacía alusión al caso de D<sup>a</sup>. X, indicándose literalmente lo siguiente:

*“ANTECEDENTES DE HECHO*

*1. - El pasado día 15 de enero de 2007, la Sra. X tuvo conocimiento de una oferta de un contrato de relevo para un puesto de administrativo, en el Departamento de Obras Públicas Urbanismo y Transportes, Sección Vivienda. RPT. N° 1653, Sección en la que estuvo trabajando desde octubre de 2000 hasta el 24 de noviembre de 2006.*

*2.- Ese mismo día, por la mañana, se puso en contacto, por teléfono, con la oficina del INAEM de Doctor Cerrada, entidad que gestionaba la selección para dicho puesto, donde se le informa de que no tiene posibilidades de participar en la selección, porque no*

*cumple requisitos y además no está en situación de desempleo desde 2002. Este requisito de antigüedad en la situación de desempleo es aplicado en esta misma oficina, según es informada telefónicamente, por una normativa interna que, a pesar de haberlo solicitado reiteradamente, todavía a fecha de hoy no ha conseguido que le sea facilitada. Además, tuvo que insistir para que comprobaran sus datos con su DNI, ya que estaba segura de que sí cumplía con los requisitos.*

*3.- Acude al día siguiente a la Oficina de Empleo de Doctor Cerrada, con una solicitud para ser incluida en el mencionado proceso de selección, para su tramitación con carácter de urgencia, ya que las entrevistas se realizaban el viernes día 19 de enero de 2007.*

*El trato fue bastante vejatorio, por lo que interpuso la queja correspondiente, y entonces tiene conocimiento de que no cumple los requisitos porque tiene la "PANTALLA EN BLANCO" en el INAEM.*

*4.- En relación a la falta de datos en su ficha del INAEM, debe resaltar que tras su cese como interina en la D.G.A el 24 de noviembre, acudió a su Oficina de Empleo (Zaragoza: Arrabal, Cl Mariano Turmo, nº 24) para solicitar la prestación por desempleo y actualizar sus datos y todo lo referente a sus conocimientos. No entiende qué hacía su pantalla en blanco.*

*Le informan igualmente de que además ella estaba dada de alta como mejora de empleo y no como demandante de empleo, a pesar de que acababa de cobrar la primera cuota de la prestación por lo que la interesada no entiende como puede cobrar la prestación por desempleo sin que el INAEM tenga constancia de que está desempleada. No obstante tampoco ha conseguido que en la citada Oficina de Empleo le dieran información al respecto.*

5.- El 16 de enero de 2007 presenta un escrito (se adjunta fotocopia) solicitando la participación en la selección de ese proceso finalizando la misma y la realización de las entrevistas el 19 de enero 2007. Solicita además el conocimiento de la normativa interna que aplican para seleccionar a personas con una antigüedad de más de 2 años como demandante de empleo.

El mismo día solicita, y le expiden, un certificado del INAEM con una inscripción como demandante de empleo desde el 1 de julio de 2003 (se adjunta fotocopia). Parece, por tanto, que no existe problema insalvable para hacerlo. No le proporcionan un certificado histórico porque dicen que en su base de datos consta una antigüedad máxima de 5 años. No obstante, en su oficina originaria (Camino de las Torres), debería figurar su historial como desempleada desde mucho antes, ya que en 1999 estuvo cobrando una prestación de subsidio por desempleo. (Se adjunta fotocopia de altas y bajas de la seguridad social.)

6.- El 17 de enero de 2007 recibe una contestación diciéndole, sin más justificación, que no reunía requisitos y sin darle información formalmente requerida acerca de esa normativa interna (se adjunta fotocopia). El 25 de enero de 2007 la trabajadora interpone una queja ante la Inspección de Servicios del Gobierno de Aragón, solicitando sobre todo la normativa interna que aplica el INAEM, por cuya concurrencia queda apartada de un proceso selectivo de vital importancia personal para ella, sin que desde la administración se les haya pedido aplicar ese requisito de antigüedad como demandante de empleo (se adjunta fotocopia).

7.- El 07 de marzo de 2007 recibe contestación del Instituto Aragonés de Empleo, donde se le da traslado de unas estadísticas poblacionales de personas en desempleo, pero sin darle contestación a cuál es esa normativa interna por la que utilizan ese

*rígido criterio de selección (se adjunta fotocopia).*

*8.- Tras estos hechos, la interesada se dirige nuevamente a su Oficina de Empleo del Arrabal, para modificar sus datos en pantalla, tener así regulada su situación y evitar perder otras oportunidades de trabajos para la Administración. Y se le informa que no está dada de alta como demandante de empleo sino como mejora, ya que tiene un contrato de **una hora a la semana** como asesora de capacitación de transportes; contrato en el que no puede causar baja, porque tras modificaciones legislativas, no podría volver a causar alta en el mismo. Por esta circunstancia ya se le descuenta un 10% de la prestación por desempleo.*

*Actualiza otra vez sus datos, rellenan la pantalla con los datos que les va diciendo, administrativo, ... trabajadora social y por supuesto se cambia a demandante de empleo.*

*9.- Pasados los días, vuelve a llamar para confirmar sus datos y le dicen que está otra vez como mejora de empleo. No se le dan explicaciones de por qué se hace este cambio, claramente perjudicial a sus intereses y que ella no ha autorizado.*

*Por otras fuentes se entera de las razones que justifican este peculiar comportamiento. Al parecer, se confeccionan mensualmente unas estadísticas poblacionales de demandantes de empleo, e informáticamente, y de manera automática, se cruzan los datos con la Seguridad Social, de tal manera que las personas desempleadas que mantengan un contrato de una hora a la semana, mínimo legal establecido para este tipo de contratos, se las considera, a efectos estadísticos, como ocupadas laboralmente ya que están dadas de alta en la Seguridad Social por esa hora semanal. Y se las recoloca automáticamente en el epígrafe de mejora de empleo, ubicación adecuada para personas empleadas con un contrato de trabajo de jornada completa al que añadir un posible contrato a media jornada o de horas inferiores.*

*Con dicha información, la interesada llama por teléfono a su oficina de empleo para cambiar de nuevo su situación. Pero no acceden a su petición ya que para hacerlo se necesita personarse en la oficina.*

*Se dirige a la oficina, y cuando le atienden y les comenta la información que había recibido, y no por ellos que son los que le tenían que haber informado desde un principio de todo esto, le dicen que aunque cambie su epígrafe, se producen cruces de datos con la seguridad social varias veces todos los días por un tema de estadísticas, sin la posibilidad de tramitar este cambio por teléfono.*

*Es decir, se encuentra parada al 90%, está cobrando la prestación como desempleada. Pero sin embargo en sus datos aparece siempre como mejora de empleo, debido a programas informáticos habilitados al efecto, sin ella poder evitarlo de forma alguna. Y por consiguiente, nunca va a tener antigüedad como demandante de empleo ni va a poder acceder nunca a un trabajo para la Administración cuando se gestione el procedimiento de selección por el INAEM (que será lo normal), ya que aunque ésta no exija expresamente el requisito de la antigüedad, el Instituto por ... su ... normativa interna se encargará de añadirlo por su cuenta. De hecho, apenas le llegan cartas y las que llegan son de ofertas de trabajo debajo de media jornada, no de jornada completa que es lo que necesita la trabajadora y está buscando.*

*No se trata de entrar en discusiones sobre cómo elabora el INAEM sus estadísticas. Que lo haga como le resulte más conveniente, siempre que no se perjudiquen sus derechos como demandante de empleo, que deberían ser, constitucionalmente, lo prioritario. La trabajadora considera que se encuentra en una total*

*indefensión. No le facilitan realizar este trámite de cambio de epígrafe por teléfono, y aunque lo hiciera no serviría de nada, ya que al minuto, y gracias a la informática, se cambian los epígrafes de manera automática, varias veces todos los días. La administración debe facilitar el servicio al ciudadano, no entorpecerlo, ni causarle perjuicios e indefensión. Tiene que haber otra manera de hacer estas estadísticas poblaciones sin que causen tanto perjuicio al ciudadano que está parado y necesita un empleo. Tampoco entiende qué normativa interna hace aplicar este requisito de antigüedad al INAEM, cuando no lo requiere la empresa contratante. Y a pesar de su aplicación les deberían permitir participar en la selección de trabajos, si lo solicitan y cumplimos todos los requisitos excepto éste, que incorporan de motu proprio y que es complicado de cumplir, ya que se modifican ... los datos a diario para estas estadísticas ...”.*

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la queja formulada se acordó pedir información al Departamento de Economía, Hacienda y Empleo de la Diputación General de Aragón, que respondió a dicha solicitud en los siguientes términos:

*“En relación con el informe solicitado por el Justicia de Aragón correspondiente al Expediente DI-533/2007-1, con motivo de la Queja presentada por D<sup>a</sup>. X, se informa lo siguiente:*

*Entre las diversas funciones que el Instituto Aragonés de Empleo tiene encomendadas se encuentra la principal de intermediar en el mercado laboral, poniendo en contacto a empresarios (públicos o privados) que necesitan cubrir determinados puestos de trabajo con aquellos trabajadores que demandan empleo y reúnen el perfil solicitado. Por ello, el hecho de que una persona pueda participar o no en los procesos de selección para cubrir una oferta de empleo, viene determinado primeramente por los requisitos (ocupación, categoría,*

*experiencia, titulación, etc.) señalados por la empresa, no siendo responsabilidad del Instituto por tanto, determinar el perfil necesario para cubrir un puesto de trabajo. Posteriormente, y dependiendo del número de candidatos a preseleccionar, se seleccionan aquellos que cumpliendo el perfil solicitado, llevan mayor período de inscripción como demandantes de empleo.*

*No se ha considerado necesario recoger esta práctica administrativa en la normativa interna, ya que es consecuencia obligada de la aplicación de la normativa general que regula los diferentes programas de promoción para el empleo, en donde se fomenta siempre la inserción prioritaria de los desempleados parados de larga duración. Este proceso de selección se realiza de forma sistemática y habitual por todas las oficinas, a través de nuestra aplicación informática, que está configurada para que sirva de instrumento a estos efectos.*

*Por tanto, no ha sido posible darle a la interesada normativa específica en donde se recoja esta forma de actuar, aunque se le han dado las explicaciones que, como la descrita, amparan la práctica de este funcionamiento.*

*Con fecha 12 de enero de 2007, el Departamento de Obras Públicas Urbanismo y Transportes, a través de su Servicio Provincial, presentó en la Oficina de Empleo de Zaragoza-Centro, una oferta de empleo para cubrir mediante contrato de relevo un puesto de trabajo de administrativo, para el que se requería que los candidatos cumplieran las siguientes condiciones: estar en posesión del título de Bachiller o equivalente, tener conocimientos de ofimática (Microsoft Office), así como de procedimiento administrativo; añadiéndose la exigencia de que tuviera la condición de desempleado por ser necesaria para poder llevar a cabo el mencionado contrato de relevo, por así establecerlo el artº12.6 del Estatuto de los Trabajadores. Además se requería*

*preseleccionar a un máximo de 12 candidatos que reunieran el citado perfil.*

*Realizada la búsqueda de candidatos según los requisitos mencionados y de acuerdo con lo señalado en el párrafo primero, D<sup>a</sup>. X no salió preseleccionada por las siguientes razones:*

*· No reunía la condición de desempleada (no ocupada), dado que figuraba de alta en el Régimen General de la Seguridad Social a tiempo parcial desde 01/07/2005.*

*· No constaban en su historial profesional los conocimientos específicos requeridos de ofimática.*

*· La fecha de inscripción en la oficina de empleo que figura es de fecha 31/8/2005.*

*Por todo ello, aunque hubiera cumplido los requisitos requeridos, tampoco hubiera sido preseleccionada, puesto que las personas preseleccionadas que cumplían las condiciones exigidas figuraban con una fecha de inscripción que oscila entre enero de 1997 y septiembre de 2002, fechas mucho más antiguas que la que D<sup>a</sup>. X acredita, que es como se ha reseñado, de 31/08/2005.*

*La razón de que estas personas figuren con tan alta fecha de antigüedad en la inscripción, es debido al elevado número de desempleados inscritos de larga duración existentes en la ocupación de "Empleado Administrativo en General", pues solamente en Zaragoza capital a fecha de 12 febrero de 2007 figuraban 4.390, de los cuales 1.175 personas constaban con una fecha de inscripción mayor a de D<sup>a</sup>. X.*

*Por todo lo antes expuesto es por lo que no se le facilitó a D<sup>a</sup>. X la carta de presentación solicitada para presentarse a la empresa y que solamente cabría excepcionar en el caso de que hubiera habido un error por parte de la oficina de empleo, esto es, que en el momento de realizar la preselección de candidatos para*

*su posterior envío a la empresa cumpliera todos y cada uno de los requisitos requeridos, y que por causa ajena al interesado no se le hubiera citado. Debe tenerse en cuenta que el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte no ha optado por un sistema de convocatoria pública, donde se sientan las bases para que todo el mundo interesado que cumpliendo los requisitos establecidos en ellas participe libremente en el proceso de selección, sino que ha presentado oferta de empleo a este Instituto para proceder según su práctica habitual.*

*De todo esto D<sup>a</sup>. X fue informada por la Directora de la Oficina de Empleo de Zaragoza - Centro, sin que en ningún momento se le dispensara un trato descortés o vejatorio como la reclamante manifiesta, pues tan sólo se le trató de argumentar la imposibilidad por parte de la Oficina de Empleo de proporcionarle la carta de preselección que solicitaba. No obstante, D<sup>a</sup>. X presentó Queja con fecha 25 de enero de 2007, y a la que se dio contestación mediante escrito de fecha de salida de 7 de marzo de 2007, que se acompaña al presente informe.*

*Por otra parte se considera conveniente puntualizar para su información alguna de las afirmaciones que D<sup>a</sup>. X realiza en el escrito de queja presentado ante esa Institución.*

*1º) Que la condición de desempleado (ocupado o no ocupado) es un dato objetivo, no una declaración de voluntad, que viene determinada por el hecho de estar en alta en algún régimen del sistema de Seguridad Social, con independencia de tipo de jornada (completa o parcial) y del número de horas que realice.*

*2º) Que es posible compatibilizar, por así permitirlo la normativa vigente, la realización de un contrato a tiempo parcial con el percibo de la prestación por desempleo, reduciéndose ésta en la parte proporcional de la jornada y durante el periodo de trabajo.*

*3º) Que la normativa que regula los diferentes programas de promoción de empleo tanto Estatal como Autonómico, y que responde a las directrices contenidas en Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España, pretenden fomentar la inserción de determinados colectivos considerados desfavorecidos, entre los que se encuentran, entre otros, los trabajadores desempleados parados de larga duración”.*

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**PRIMERA.-** El presente expediente fue iniciado en atención a la queja formulada por una trabajadora que figura en alta en Seguridad Social por razón de un contrato de una hora a la semana como asesora de capacitación de transportes. Ello conlleva que el INAEM considere que se encuentra en situación de demanda de mejora de empleo y que, por tanto, no reúne la condición de desempleada (no ocupada).

En estas circunstancias, con fecha 12 de enero de 2007 el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes del Gobierno de Aragón presentó en la Oficina de Empleo de Zaragoza-Centro, una oferta de empleo para cubrir mediante contrato de relevo un puesto de administrativo para el que se requería a un máximo de 12 candidatos que cumplieran las siguientes condiciones (establecidas por la entidad presentadora de la oferta de empleo): estar en posesión del título de Bachiller o equivalente y tener conocimientos de ofimática (Microsoft Office), así como de procedimiento administrativo; todo ello, al margen de la concurrencia de la condición de desempleado (necesaria para poder llevar a cabo contrato de relevo, ex art. 12.6 del Estatuto de los Trabajadores). Como es habitual, cuando los candidatos preseleccionados exceden del número de trabajadores desempleados requeridos, se seleccionan aquéllos que cumpliendo el perfil solicitado llevan un período mayor como demandantes de empleo.

**SEGUNDA.-** En esta oferta de empleo la Sra. X no fue seleccionada porque, según nos indica la Administración en su informe:

1º) No reunía la condición de desempleada (no ocupada) dado que figuraba en alta en el Régimen General de la Seguridad Social a tiempo parcial desde 1 de julio de 2005

2º) No constaban en su historial profesional los conocimientos específicos requeridos de ofimática

3º) La fecha de inscripción en la oficina de empleo que figura es de 31 de agosto de 2005. Indica el mismo informe que las personas que fueron preseleccionadas figuraban con una fecha de inscripción comprendida entre enero de 1997 y septiembre de 2002, fechas mucho más antiguas que la de la Sra. X.

Nada puede objetarse ante la circunstancia de que la interesada no reuniera el perfil solicitado por la empleadora (en este caso, la Administración pública) en cuanto a la falta de constancia de conocimientos específicos de ofimática en los Servicios de Empleo, al tratarse de un dato cuya comprobación no está en manos del Justicia.

Por otro lado, la interesada figuraba con una fecha de inscripción en la oficina de empleo mucho más reciente que los candidatos que fueron preseleccionados. Nos indica la Administración que ello es debido al elevado número de desempleados inscritos de larga duración existentes en la ocupación de "empleado administrativo en general", pues solamente en Zaragoza capital a fecha de 12 de febrero de 2007 figuraban 4.390, de los cuales 1.175 personas constaban con una fecha de inscripción anterior a la de la Sra. Carrera; y en este aspecto hemos de partir de la fecha de inscripción en la oficina de empleo de la trabajadora que el INAEM nos facilita, no compitiendo al Justicia cuestionar la misma.

Resulta plenamente ajustado a derecho aplicar unos criterios de fomento de la inserción de los trabajadores parados de larga duración, tal y como cita la Administración invocando la normativa que regula los diferentes programas de promoción de empleo tanto Estatal como Autonómico, y que responde a las directrices contenidas en Plan Nacional de Acción para el Empleo del Reino de España, por lo que ha de asumirse la preferencia en la preselección de los desempleados con una antigüedad mayor atendiendo a la fecha de inscripción en la oficina de empleo.

Por tanto, a partir de los argumentos expuestos, ha de afirmarse en principio la regularidad del proceso de preselección de candidatos seguido por el INAEM en este supuesto concreto en los puntos examinados.

**TERCERA.-** Sin perjuicio de lo expuesto y de la regularidad en la actuación del INAEM en el proceso de preselección de candidatos, existe una circunstancia que ocasiona, a nuestro entender, una cierta disfunción que, si bien en este caso concreto no hubiera impedido que la interesada quedara fuera del listado de candidatos seleccionados, sí que podría perjudicarle en otro proceso en el que reuniera los restantes requisitos para ser preseleccionada.

La Sra. X estaba dada de alta a efectos de buscar trabajo como “mejora de empleo” y no como desempleada, al considerarse que su situación era la de “ocupada” buscando otro trabajo y no la de “no ocupada” que solicita acceder al mercado laboral. Esta consideración de trabajadora ocupada viene determinada por el hecho de estar en alta en algún régimen del sistema de Seguridad Social, con independencia del tipo de jornada (completa o parcial) y del número de horas que realice.

Mas lo cierto es que en este caso la trabajadora únicamente tiene un

contrato de **una hora a la semana** como asesora de capacitación para transportes (circunstancia por la que se le descuenta un 10 % de la prestación por desempleo que le corresponde). En virtud de este contrato y su consiguiente alta en Seguridad Social por esa hora semanal, la trabajadora figura encuadrada en “mejora de empleo”.

Resulta lógico e incuestionable priorizar a efectos de colocación las situaciones de desempleo respecto a las de demanda de mejora de empleo, dado que la problemática socioeconómica de un desempleado es mucho más grave y apremiante que la de un trabajador que presta servicios sin perjuicio de querer buscar otro empleo.

Sin embargo, en supuestos extremos como el planteado, en los que la trabajadora está en alta en Seguridad Social pero únicamente por la prestación de un servicio de una hora semanal, las circunstancias de necesidad de empleo, ausencia de ingresos correlativos al trabajo, percepción de prestaciones por desempleo -con el descuento correspondiente-, falta de ocupación y apremio por acceder a un trabajo, son similares a las de un trabajador desocupado.

Sin perjuicio de su valoración a otros efectos, consideramos que en estos casos extremos de trabajos tan irrelevantes, encuadrar al trabajador en el supuesto de mejora de empleo a efectos de colocación supone una disfunción en el funcionamiento de los mecanismos de colocación ya que no atiende a la realidad de la falta de ocupación del trabajador, que se halla en una situación asimilada a la de un desempleado que no realiza ninguna actividad y, por ende, no se halla en alta en algún Régimen de Seguridad Social. Entendemos por ello que desde la Entidad que gestiona este tipo de servicios debería estudiarse la posibilidad de hacer una interpretación más flexible de la noción de trabajador “desempleado” a estos efectos -cuando ello sea posible y salvo que la normativa no admita posibilidad de interpretación-, en supuestos claros de actividades marginales con un

rendimiento económico muy pequeño. Y ello, atendiendo a que la situación de estos trabajadores es mucho más parecida a la de un “no ocupado” que a la de uno que presta servicios retribuidos y que se considera “ocupado”

En caso contrario, al margen del perjuicio que se ocasiona al trabajador casi desempleado en su acceso al mercado de trabajo, se está penalizando la iniciativa de desempeño de cualquier actividad que resulte marginal o de escasa relevancia económica, fomentándose su abandono dadas las consecuencias que su mantenimiento conlleva para el trabajador a los efectos examinados.

En este sentido puede traerse a colación que el propio ordenamiento jurídico y los Tribunales admiten la existencia de actividades que no comprenden el núcleo funcional de una profesión u oficio, con un carácter adjetivo o marginal -a pesar de que puedan exigir estar en alta y cotizar si los trabajos desarrollados están incluidos en el sistema de Seguridad Social-. Es el caso, v.gr., de los trabajos que se permite realizar a los beneficiarios de pensiones de incapacidad absoluta (situación que por definición implica la imposibilidad para el trabajador de desempeñar cualquier profesión u oficio), simulteándolos con el percibo de su pensión. Se permite compatibilizar su condición de pensionistas imposibilitados para todo trabajo con el alta en Seguridad Social, ya que se trata de actividades de carácter adjetivo o marginal, retribuidas o no, que en algunos casos van a exigir alta en Seguridad Social y consiguiente cotización (artículo 141.2 del Real Decreto 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

### **III. RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, Reguladora del Justicia de Aragón, se formula la siguiente

**SUGERENCIA AL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA, HACIENDA Y EMPLEO DE LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN:**

Que, atendiendo a las consideraciones reflejadas en la presente resolución se valore y estudie la posibilidad de efectuar, cuando ello sea posible, una interpretación más flexible de la noción de trabajador “desempleado” -a los meros efectos de gestión de ofertas de empleo- en supuestos claros de actividades excepcionalmente marginales y con un correlativo rendimiento económico irrelevante, de tal modo que no se encuadren necesariamente tales supuestos excepcionales en “mejora de empleo” (descartando su posible preselección por no considerarlos trabajadores “no ocupados”).

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**