

Expte.

DI-728/2015-4

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE
ECONOMÍA, INDUSTRIA Y EMPLEO
Pº María Agustín 36. Edificio Pignatelli
50004 Zaragoza
Zaragoza**

Zaragoza, a 15 de abril de 2016

I.- Antecedentes

Primero.- En su día tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En el mismo, se aludía a queja planteada en su día por A, tramitada con número de referencia ..., en la que se exponía lo siguiente:

“... estaba cobrando el Plan Prepara que se le acabó en junio, pero esporádicamente le contrata una empresa para trabajar días sueltos por lo que se da de baja por Internet en el INAEM y se vuelve a dar de alta el día que ya no trabaja.

La ciudadana debe hacer esas gestiones mediante su móvil, cuya conexión en ocasiones no es muy buena, ya que se tuvo que dar de baja Internet en su casa. Además se afirma que la aplicación del INAEM no va muy bien.

Corno consecuencia de ello, en abril el SEPE le descontó tres días

del Plan Prepara siendo que sólo había trabajado los días 12 y 26 de abril. El motivo por el cual le han contado un día más es porque hasta el lunes 14 no pudo acceder a Internet y darse de alta el día 13.

En mayo trabajó los días 3, 10, 16, 17, 21, 22, 23, 24, 29 y 30 y le han descontado los días 4, 11, 18, 19, 25 de mayo como si los hubiera trabajado, por el mismo motivo que en abril, a pesar de que en estas ocasiones ha acudido a la oficina del INAEM a que le solucionen el problema sin éxito.

Con respecto al mes de junio, la interesada afirma que en junio ha trabajado 10 días, el SEPE aún no le ha ingresado lo que le corresponde, pero piensa que también le van a contar de más los días trabajados y pagarle menos de lo que le corresponde del Plan Prepara, por lo que solicita que se rijan por su Informe de vida laboral para descontar los días que efectivamente ha trabajado.

Por ello, solicita... que le ingresen las cantidades correspondientes a los días que no trabajó pero que el SEPE le ha descontado por no poder darse de alta por Internet. Además solicita que el SEPE tome como referencia el Informe de vida laboral de las personas en la misma situación, para hacer el cálculo de lo que deben pagar cada mes ya que sabe que a mucha gente le está pasando lo mismo.”

Solicitada información en su día al Departamento de Economía, Industria y Empleo del Gobierno de Aragón, se remitió informe del Instituto Aragonés de Empleo en el que se señalaba lo siguiente:

“El Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, introdujo de forma coyuntural un programa de cualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, basado en acciones de políticas activas de empleo y en la percepción de una ayuda económica de acompañamiento (PREPARA).

El programa, de seis meses de duración, ha sido prorrogado en varias ocasiones: mediante el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo; mediante el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público; mediante el Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto, por el que se prórroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección desempleo, en el que además se incorporan diversas modificaciones, y mediante Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

De acuerdo con el artículo único, apartado 13 del Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto, corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas de acompañamiento incluidas en el mencionado programa. Asimismo la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, faculta a la persona titular de la Dirección General del Servicio Público de Empleo

Estatad, en el ámbitod de sus competencias, para dictar cuantas resoluciones sean precisas para el desarrollo de esta norma.

Así el art. 9.2 de la Resolución de 1 de agosto de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo prorrogado por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero, establece, entre otros preceptos, que en todo caso, se descontarán proporcionalmente las cantidades que correspondan por los días que no se mantenga la inscripción como demandante de empleo por causa de colocación de la persona beneficiaría. Estas personas percibirán de nuevo esta ayuda, desde el momento en que se inscriban como personas demandantes de empleo, siempre que cumplan con los requisitos del artículo 8.1, y se encuentren dentro del plazo máximo establecido en el artículo 5.3.

Por otra parte, la baja en la demanda de empleo por colocación se genera por cruce con la aplicación de contratos o por manifestación de colocación por parte del demandante. A su vez, tanto esta manifestación por colocación como la posterior alta como demandante de empleo pueden realizarse en Oficina de Empleo o a través de la oficina electrónica del INAEM a la que el interesado accede mediante clave de usuario y contraseña, por lo que, en este último caso, es el demandante el que realiza las diversas operaciones bajo su responsabilidad.

Significar que la oficina electrónica no tiene limitación de horarios, por lo que se puede acceder a la misma en cualquier momento. Asimismo no tenemos constancia de que haya un mal funcionamiento de la aplicación,

salvo en momentos puntuales como consecuencia del mantenimiento de la misma o alguna caída de línea, con independencia del funcionamiento del dispositivo desde el que el usuario acceda a Internet.

Finalmente señalar que es el Servicio Público de Empleo Estatal el Organismo responsable del pago de la prestación objeto de la queja.”

Interpretándose que la cuestión objeto de queja podía deberse a la actuación de un organismo no sujeto a la potestad de supervisión de esta Institución, se remitió el expediente a la oficina del Defensor del Pueblo, al objeto de que se adoptasen las medidas pertinentes.

El Defensor del Pueblo emitió informe en referencia a las reclamaciones señalando lo siguiente:

“El Servicio Público de Empleo Estatal ha informado, una vez consultado su historial de lo siguiente:

'En la nómina del mes de abril de 2014:

- Baja el día 12, cursando alta de nuevo el 14 de dicho mes.*
- Baja el día 26 y alta el día 27 del mismo mes.*

El total de días descontados en la nómina de dicho mes, asciende a tres días.

Por su parte, en la nómina del mes de mayo se produjeron las siguientes altas y bajas:

- Baja el 3 y alta el 5 de mayo.*

- Baja el 10 y alta 12 de mayo.
- Baja el 16 y alta el 20 de mayo.
- Baja el 21 y alta el 23 de mayo.
- Baja el 29 y alta el 30 de mayo.
- Baja el 31 de mayo y alta el 1 de junio.

El total de días descontados en la nómina del mes de mayo fueron 14."

Se indica que las incidencias en la página Web de altas y bajas conforme a las colocaciones laborales efectuadas es competencia del Instituto Aragonés de Empleo, al ser el órgano competente para la gestión de la página Web y al que debe plantearle esas cuestiones.

Por todo ello, dado que el reconocimiento y los descuentos efectuados en las nóminas de abril y mayo de 2014 han resultado correctos, no apreciándose indicios de irregularidad de carácter administrativo, se procede a dar por finalizadas las actuaciones iniciadas al efecto..."

La ciudadana que en su día planteó la queja se dirigió de nuevo a esta Institución, indicando que del informe del Defensor del Pueblo se podía desprender la responsabilidad del Instituto Aragonés de Empleo en la tramitación de incidencias de altas y bajas en la web, y solicitando que dado que se podían haber cometido errores en la consignación de sus altas y bajas como demandante de empleo, se corrigiesen los mismos cruzando los datos consignados por el INAEM con los consignados en su vida laboral.

Segundo.- Examinado el escrito de queja, se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Departamento de Economía y Empleo solicitando información sobre la cuestión planteada.

Tercero.- La Administración dio contestación a nuestra petición de información mediante escrito en el que se señalaba, literalmente, lo siguiente:

“Esta Dirección Gerencia se reafirma en todo lo manifestado en el anterior informe...”

Que no obstante, con relación a lo manifestado por el SEPE que indica que las incidencias de la Página Web de altas y bajas conforme a las colocaciones laborales efectuadas son competencia del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM), al ser el órgano competente para la gestión de la página Web, se considera conveniente precisar lo siguiente:

El Sistema de Información de los Servicios Públicos (S.I.S.P.E.) es un instrumento del Sistema Nacional de Empleo, según la Ley 56/203, de 16 de diciembre, de Empleo, cuya función es garantizar la coordinación y cooperación del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas, en nuestro caso INAEM. Sistema que presenta dos vertientes, una informática y otra de gestión, para confluir ambas en aquel, y que a su vez contempla la existencia de distintos sistemas informáticos que resuelven los requerimientos funcionales de una gestión común (datos y reglas comunes de gestión compartidos por

todos los sistemas) y diferenciada a nivel territorial, pues cada Comunidad puede desarrollar, si así lo desea, su propio sistema de información, respetando las reglas y datos comunes aludidos, así como su actualización en la base de datos estatal.

La Comunidad Autónoma de Aragón decidió en su momento no desarrollar un sistema de información propia, y acogerse al Sistema de Información en Cesión de Uso. Este modelo se diseñó y mantiene por el antiguo Instituto Nacional de Empleo, ahora SEPE, el cual pone a disposición de la Comunidad Autónoma el uso de las aplicaciones informáticas, a las que aquel va incorporando las mejoras funcionales y adaptaciones necesarias en función del modelo de gestión existente. Por lo tanto las incidencias que se produzcan con respecto a un presunto mal funcionamiento de la aplicación, que entendemos no es el caso, corresponderá solucionarlo al responsable del desarrollo y mantenimiento del citado sistema, que no es otro que el SEPE.

Que la cuestión que plantea la solicitante a nuestro juicio no está en el funcionamiento de la aplicación, sino en los días en los que estando desempleada el SEPE no le ha abonado la ayuda correspondiente. Por lo manifestado por este Organismo, la cantidad a abonar se corresponde con los días que ha figurado inscrita como demandante de empleo, descontándole de la nómina tantos días como figure en baja su demanda de empleo, con independencia de si la usuaria estaba desempleada.

Que por otra parte como ya se informó la responsabilidad de la realización del alta como demandante de empleo corresponde en exclusiva al demandante, que decide cuando inscribirse, bien

presencialmente acudiendo a la oficina de empleo bien a través de la página Web del INAEM. Así por ejemplo si un beneficiario de la ayuda dejase de trabajar y tardara en inscribirse 30 días, por poner un ejemplo, el SEPE le descontaría en nómina esos días por no estar inscrito aunque estuviera desempleado (no estar en alta en un Régimen de Seguridad Social).”

Cuarto.- A la vista de dicho informe, nos dirigimos a la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal solicitando que informase acerca de los siguientes aspectos:

.- Si se había valorado la posibilidad de tomar en consideración los datos reflejados en la vida laboral de los beneficiarios del Plan Prepara, a la hora de determinar los días en que procede el abono de ayuda previo descuento de los días en situación de alta laboral.

.- Si en el caso concreto planteado cabía la revisión del abono de prestación de la ciudadana, tomando en consideración los días en que estuvo efectivamente en situación de desempleo pese a que por problemas técnicos no pudo inscribir su alta como demandante de empleo.

Quinto.- El Servicio Público de Empleo Estatal dio contestación a nuestra petición mediante informe en el que señalaba lo siguiente:

“Con carácter previo, es necesario reiterar que la legislación reguladora de la ayuda para el Programa de Recualificación Profesional (PREPARA) cuyo articulado se recoge en la queja de

referencia, establece expresamente el requisito de la inscripción como demandante de empleo como condición necesaria para poder ser perceptor de la citada ayuda, requisito al que este Servicio Público de Empleo Estatal está sometido en aplicación de la legislación vigente.

Es por ello, que conforme a esta disposición, el cálculo realizado relativo a los días a percibir de la citada ayuda se realizó teniendo en cuenta este imperativo legal sin que este Organismo pudiera tener margen interpretativo al respecto.

No obstante, es necesario indicar que la competencia en materia de inscripción corresponde a los respectivos Servicios Públicos de Empleo gestionados por las distintas Comunidades Autónomas, en este caso al Instituto Aragonés de Empleo, el cual establece, en la información disponible en su página web, la posibilidad de realizar la inscripción como demandante de empleo “sin ninguna restricción de horarios”.

Es por ello que de acuerdo a esta información, el sistema está configurado para que los usuarios puedan realizar la inscripción en cualquier momento, una vez finalizada la relación laboral, si bien desde este Organismo no es posible determinar posibles incidencias sufridas en el citado sistema telemático de inscripción, a las que hace mención la interesada, y que, en cualquier caso, habrán de reclamarse ante el organismo encargado de su gestión.”

II.- Consideraciones jurídicas

Primera.- El Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, reguló en el artículo 2 el Programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. Se trata de un programa que *“incluye medidas de política activa de empleo y ayudas económicas de acompañamiento, que tendrá una duración de seis meses desde su entrada en vigor.”* Señala la norma que serán beneficiarias del mismo *“las personas inscritas en las Oficinas de Empleo como desempleadas por extinción de su relación laboral que agoten, a partir del 16 de febrero de 2011, la prestación por desempleo de nivel contributivo y no tengan derecho a cualquiera de los subsidios por desempleo establecidos en la ley, o bien hayan agotado alguno de estos subsidios, incluidas sus prórrogas.”*

Conforme al apartado 7 del mismo artículo, *“el Servicio Público de Empleo Estatal será el encargado de la concesión y pago de las ayudas económicas de acompañamiento, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.e) 4.º de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, las cuales se tramitarán en régimen de concesión directa, según lo establecido en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.”* Por último, cabe resaltar que para garantizar el correcto funcionamiento del programa, la ley establece que *“se habilita al Servicio Público de Empleo Estatal a desarrollar el procedimiento de concesión y pago de las ayudas, así como a establecer los mecanismos necesarios de coordinación e intercambio de información con los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas”.*

Previas diversas prórrogas (por Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, y Real Decreto-Ley 23/2012, de 24 de agosto), el Real Decreto-Ley 1/2013, de 25 de enero,

prorrogó el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo y se adoptan otras medidas urgentes para el empleo y la protección social de las personas desempleadas.

Segunda.- Por Resolución de 1 de agosto de 2013, del Servicio Público de Empleo Estatal, se determinó la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo prorrogado por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero. El artículo 2 recoge el Régimen de concesión de las ayudas económicas de acompañamiento, señalando que el encargado de la concesión y pago es el Servicio Público de Empleo Estatal, *“en aplicación de lo dispuesto en el artículo 13.h) 4.a de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, las cuales se tramitarán en régimen de concesión directa, según lo establecido en el artículo único. 11 del Real Decreto-ley 23/2012, de 24 de agosto”*

El artículo 8 recoge la instrucción y resolución del procedimiento de concesión de la ayuda, que corresponderá a la Dirección Provincial del Servicio Público de Empleo Estatal. Previamente se debe verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la subvención. Así, indica la disposición que *“el Servicio Público de Empleo Estatal comprobará el cumplimiento del requisito de búsqueda activa de empleo así como la aprobación del itinerario por parte de los Servicios Públicos de Empleo y su inicio por parte del solicitante. Tanto los requisitos de inicio de un itinerario individualizado y personalizado de inserción, como la participación en el mismo se verificará a través del SISPE. A estos efectos se considerará que la persona solicitante ha iniciado un itinerario individualizado y personalizado de inserción, cuando tenga asociado y en estado de activo un itinerario personalizado de empleo (código 170) y adicionalmente se considerará que*

participa en éste cuando exista un servicio asociado al mismo en estado de activo.”

Señala dicho artículo, igualmente, que *“los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas deberán informar al Servicio Público de Empleo Estatal de cualquier incumplimiento en la participación efectiva en las acciones y medidas de los itinerarios personalizados de empleo de las personas beneficiarias de las ayudas reguladas en el presente procedimiento, tan pronto como esta se produzca”*.

Por último, y a los efectos relevantes en la presente resolución, el artículo 9 prevé que *“en todo caso, se descontarán proporcionalmente las cantidades que correspondan por los días que no se mantenga la inscripción como demandante de empleo por causa de colocación de la persona beneficiaria. Estas personas percibirán de nuevo esta ayuda, desde el momento en que se inscriban como personas demandantes de empleo, siempre que cumplan con los requisitos del artículo 8.1, y se encuentren dentro del plazo máximo establecido en el artículo 5.3”*.

Tercera.- Tal y como señalan los informes remitidos tanto por el Servicio Público de Empleo Estatal como por el Departamento de Economía, Industria y Empleo, corresponde al servicio público de empleo gestionado por la Comunidad Autónoma, -esto es, el Instituto Aragonés de Empleo-, las competencias en materia de inscripción como demandante de empleo.

En este sentido, señalaba la Administración autonómica en su informe que *“la baja en la demanda de empleo por colocación se genera por cruce con la aplicación de contratos o por manifestación de colocación por parte del demandante. A su vez, tanto esta manifestación por colocación*

como la posterior alta como demandante de empleo pueden realizarse en Oficina de Empleo o a través de la oficina electrónica del INAEM a la que el interesado accede mediante clave de usuario y contraseña, por lo que, en este último caso, es el demandante el que realiza las diversas operaciones bajo su responsabilidad.

Significar que la oficina electrónica no tiene limitación de horarios, por lo que se puede acceder a la misma en cualquier momento. Asimismo no tenemos constancia de que haya un mal funcionamiento de la aplicación, salvo en momentos puntuales como consecuencia del mantenimiento de la misma o alguna caída de línea, con independencia del funcionamiento del dispositivo desde el que el usuario acceda a Internet.”

Así, encontramos que la competencia para reconocer las ayudas en el marco del programa PREPARA corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Requisito para acceder a dicha ayuda es permanecer inscrito como demandante de empleo, ya que la baja en dicha situación como consecuencia de una colocación temporal determina que se descuente la parte proporcional de la ayuda. Para determinar el alta o baja en la situación de demandante de empleo, el SEPE recurre a la información facilitada por el Instituto Aragonés de Empleo, a quien corresponde la inscripción como tal. Este organismo permite la comunicación de los datos referentes a dicha situación de manera presencial y a través de una aplicación informática.

Cuarta.- En este orden de cosas, la ciudadana que se dirigió a esta Institución mediante escrito de queja manifestó que había encontrado problemas en el uso de la aplicación informática referida, de lo que se pudo derivar que no quedase adecuadamente reflejada su situación como

demandante de empleo durante determinados días de los meses de abril, mayo y presumiblemente junio del año 2014. Ello determinó que el SEPE procediese a descontarle el abono de la ayuda económica en el marco del programa PREPARA, en aplicación de la normativa anteriormente referida, pese a que pudiese ser que tuviese derecho a la percepción de la misma. Por ello, planteaba la posibilidad de que en sus comunicaciones al SEPE acerca de la situación de alta como demandante de empleo de los ciudadanos inscritos en el programa PREPARA el INAEM se rigiese “*por su Informe de vida laboral para descontar los días que efectivamente ha trabajado*”.

A este respecto, señalaba el INAEM que no tiene “*constancia de que haya un mal funcionamiento de la aplicación, salvo en momentos puntuales como consecuencia del mantenimiento de la misma o alguna caída de línea, con independencia del funcionamiento del dispositivo desde el que el usuario acceda a Internet.*”

Desconocemos si se han producido errores en la aplicación que hayan podido determinar situaciones como la planteada por la ciudadana. Y entendemos que la actuación del INAEM es conforme a derecho, y que los medios facilitados a la ciudadanía para la comunicación de los datos referentes a su situación como demandantes de empleo son apropiados y oportunos. No obstante, debemos tener en cuenta factores como la existencia de una posible brecha digital, que impida o dificulte el acceso a la aplicación informática, o la posibilidad de que se puedan producir fallos como el referido por la ciudadana que puedan implicar una lesión a sus derechos o intereses legítimos.

En este sentido, consideramos oportuno dirigirnos a esa Administración para sugerir que en supuestos como el planteado,- esto es,

que se manifieste que un error en la aplicación informática haya podido impedir la consignación en plazo de una variación en la situación como demandante de empleo de un usuario del servicio público-, se adopten medidas para corregir la situación. Tal y como expone la ciudadana en su escrito de queja, entendemos que cabría acudir al informe de vida laboral, u otro instrumento a disposición de esa Administración, que refleje de manera veraz la variación de la situación como demandante de empleo del interesado.

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, me permito formularle la siguiente,

SUGERENCIA

El Departamento de Economía, Industria y Empleo debe valorar la posibilidad de adoptar medidas para determinar a través de mecanismos que reflejen de manera veraz la variación de la situación como demandante de empleo del usuario del servicio público de empleo, como puede ser el informe de vida laboral, en supuestos en los que el interesado manifieste que un error en la aplicación informática haya podido impedir la consignación en plazo de una variación en dicha situación.